

Evaluatie van het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's bij de Vlaamse overheid

- > Eindrapport
- > Nele Bossens, Wout Frees, Valérie Pattyn,
Marleen Brans

Inhoud

Lijst van figuren	5
Lijst van tabellen	6
Managementsamenvatting	9
1. Inleiding	13
> 1.1. <i>Introductie van het onderzoek</i>	13
> 1.2. <i>Omschrijving van groen- en witboeken en conceptnota's</i>	15
> 1.2.1. Een definitie?	15
> 1.2.2. Doelstellingen van het gebruik	17
> 1.3. <i>Situering in het beleidsproces en de beleidscultuur</i>	25
> 1.3.1. Situering in het beleidsproces	25
> 1.3.2. Situering ten aanzien van de beleidscultuur	27
> 1.4. <i>Perspectieven ten aanzien van groen- en witboeken en conceptnota's in de wetenschappelijke literatuur</i>	28
> 1.4.1. Bestuurskundig perspectief	29
> 1.4.2. Juridisch perspectief	30
> 1.4.3. Beleidsinhoudelijk perspectief	31
> 1.5. <i>Onderzoeksvragen en -aanpak</i>	34
> 1.5.1. Onderzoeksvragen	34
> 1.5.2. Koppeling onderzoeksvragen aan onderzoeksfasen	35
> 1.5.3. Toelichting onderzoeksfasen	36
> 1.6. <i>Voorlopig besluit</i>	38
2. De logica van groen- en witboeken en conceptnota's	41
> 2.1. <i>Proces</i>	42
> 2.1.1. Groenboek	42
> 2.1.2. Witboek	44
> 2.1.3. Conceptnota	45
> 2.2. <i>Beleidsacties en gewenste resultaten</i>	46

> 2.2.1. Groenboeken	47
> 2.2.2. Witboeken	49
> 2.2.3. Conceptnota	51
> 2.3. <i>Randvoorwaarden</i>	52
> 2.3.1. Groenboek	55
> 2.3.2. Witboek	56
> 2.3.3. Conceptnota	57
> 2.4. <i>Matigende variabelen</i>	59
> 2.5. <i>Voorlopig besluit</i>	60
3. De Vlaamse praktijk van groen- en witboeken en conceptnota's	61
> 3.1. <i>Inleiding</i>	61
> 3.2. <i>Vergelijking van definities van groenboeken, witboeken en conceptnota's in diverse landen</i>	61
> 3.2.1. Groenboek	62
> 3.2.2. Witboek	64
> 3.2.3. Conceptnota	66
> 3.2.4. Voorlopig besluit	66
> 3.3. <i>Groenboeken, witboeken en conceptnota's in de Vlaamse beleidscontext</i>	67
> 3.3.1. Omzendbrief VR 2012/11: aanleiding en situering	68
> 3.3.2. Inhoud en functie	73
> 3.3.3. De verhouding tot de reguleringsimpactanalyse (RIA)	74
> 3.3.4. Procedurele afspraken	76
> 3.3.5. Richtlijnen voor consultaties	77
> 3.3.6. Planning van groen- en witboeken en conceptnota's	78
> 3.3.7. Openbaarmaking	79
> 3.3.8. Adviesvraag aan strategische adviesraden	79
4. 'Stocktaking' van Vlaamse praktijken van groenboeken, witboeken en conceptnota's	81
> 4.1. <i>Inleiding</i>	81
> 4.2. <i>Analyse van het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's bij de Vlaamse overheid (2009-2014)</i>	82

> 4.2.1. Generieke analyse	82
> 4.2.2. Opdeling naar minister	85
> 4.2.3. Opdeling per beleidsdomein	90
> 4.3. <i>Voorlopig besluit</i>	91
5. Inhoudsanalyse	93
> 5.1. <i>Inleiding</i>	93
> 5.2. <i>Verwachtingen</i>	93
> 5.2.1. Inhoudelijke verwachtingen	95
> 5.2.2. Verwachtingen over het beslissings- en consultatieproces	95
> 5.2.3. Procedurele verwachtingen	96
> 5.2.4. Checklist	96
> 5.3. <i>Onderzochte documenten</i>	98
> 5.4. <i>Resultaten</i>	100
> 5.4.1. Probleemanalyse & beleidscontext	100
> 5.4.2. Beleidsopties	101
> 5.4.3. Inschatting van effecten	101
> 5.4.4. Standpunt	102
> 5.4.5. Een kader voor nog te nemen beleidsmaatregelen	103
> 5.4.6. Termijn van doelbepaling	104
> 5.4.7. Onderbouwing	105
> 5.4.8. Beslissings- en consultatieproces	105
> 5.5. <i>Voorlopig besluit</i>	107
6. Casestudies	109
> 6.1. <i>Inleiding</i>	109
> 6.2. <i>Caseselectie en aanpak</i>	109
> 6.3. <i>Bevindingen per case</i>	110
> 6.3.1. Groenboek & Witboek Interne Staatshervorming	110
> 6.3.2. Groenboek Zesde Staatshervorming	116
> 6.4. <i>Voorlopig besluit: toetsing aan het generieke model</i>	122
7. Survey	127

> 7.1.	<i>Inleiding</i>	127
> 7.2.	<i>Aanpak en respons</i>	127
> 7.3.	<i>Bevindingen</i>	129
> 7.3.1.	Doel van opmaak volgens beleidsmakers	129
> 7.3.2.	Doelbereiking	137
> 7.3.3.	Aanwezigheid van randvoorwaarden	150
> 7.3.4.	Samenhang tussen meerwaarde en randvoorwaarden	161
> 7.3.5.	Het schrijfproces	169
> 7.3.6.	Consulteren, debatteren en advies inwinnen	173
> 7.3.7.	Reflectie en aanbevelingen	178
> 7.4.	<i>Besluit</i>	184
8.	Conclusies en aanbevelingen	191
	Bibliografie	203
	Bijlagen	213
	<i>Bijlage 1: Inventaris groen- en witboeken, conceptnota's en varianten</i>	213
	<i>Bijlage 2: Selectie van documenten voor inhoudsanalyse</i>	217
	<i>Bijlage 3: Operationalisering van de items van de inhoudsanalyse</i>	221
	<i>Bijlage 4: Resultaten van de inhoudsanalyse - Samenvattende tabel</i>	237

Lijst van figuren

Figuur 1 - Situering van het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's in het beleidsproces	26
Figuur 2 - Koppeling onderzoeksvragen en -fasen	35
Figuur 3 - Schematische weergave van de focus van het onderzoek	38
Figuur 4 - Logische modellering van de beleidstheorie	41
Figuur 5 - Groenboek: beleidsacties en gewenste resultaten	47
Figuur 6 - Witboek: beleidsacties en gewenste resultaten	49
Figuur 7 - Conceptnota: beleidsacties en gewenste resultaten	51
Figuur 8 - Kenmerken van de problematiek als matigende variabele	59
Figuur 9 - Basisprincipes van RIA	75
Figuur 10 - Beschikbaarheid van groen- en witboeken, conceptnota's en varianten (2009-2014)	84
Figuur 11 - Aantal groen- en witboeken, conceptnota's en varianten per jaar en trimester (2009-2014)	85
Figuur 12 - Aantal trajecten met groen- en witboeken, conceptnota's of varianten per minister	86
Figuur 13 - Beschikbaarheid van groen- en witboeken, conceptnota's en varianten per minister (2009-2014)	87
Figuur 14 - Samenwerking tussen ministers	89
Figuur 15 - Aantal trajecten per beleidsdomein	90
Figuur 16 - Beschikbaarheid van groen- en witboeken, conceptnota's en varianten per beleidsdomein (2009-2014)	91
Figuur 17 - Doelbereiking bij groenboeken volgens beleidsmakers vs. stakeholders	141
Figuur 18 - Doelbereiking bij witboeken volgens beleidsmakers vs. stakeholders	145
Figuur 19 - Doelbereiking bij conceptnota's volgens beleidsmakers vs. stakeholders	149
Figuur 20 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij groenboeken volgens beleidsmakers vs. stakeholders	155
Figuur 21 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij conceptnota's volgens beleidsmakers vs. stakeholders	159

Lijst van tabellen

Tabel 1 - Overzicht doelstellingen groenboeken, witboeken, conceptnota's	24
Tabel 2 - Een planningshiërarchie (Smith, 1982; naar Ozbekhan, 1969,1973)	26
Tabel 3 - Randvoorwaarden gebruik groenboek	56
Tabel 4 - Randvoorwaarden gebruik witboek	57
Tabel 5 - Randvoorwaarden gebruik conceptnota	58
Tabel 6 - Vergelijking definities groenboek	62
Tabel 7 - Vergelijking definities witboek	64
Tabel 8 - Aanloop Omzendbrief VR 2012/11	68
Tabel 9 - Aantal groen- en witboeken, conceptnota's en varianten (2009-2014)	82
Tabel 10 - Beschikbaarheid van de documenten	83
Tabel 11 - Bevoegdheden van de verschillende ministers van de Vlaamse regering (2004-2009)	86
Tabel 12 - Checklist voor inhoudsanalyse	97
Tabel 13 - Selectie van documenten voor inhoudsanalyse	98
Tabel 14 - Stappen in het schrijfproces van het Groenboek Zesde Staatshervorming	117
Tabel 15 - Generiek model procesverloop groenboek-witboek	122
Tabel 16 - Procesverloop van de twee cases - toetsing aan het generieke model	123
Tabel 17 - Verdeling respondenten per type document en per type respondent	128
Tabel 18 - Mogelijke doelstellingen bij de opmaak van groenboeken, witboeken en conceptnota's	129
Tabel 19 - Doel van opmaak van groenboeken - Frequentietabel	134
Tabel 20 - Doel van opmaak van witboeken - Frequentietabel	135
Tabel 21 - Doel van opmaak van conceptnota's - Frequentietabel	136
Tabel 22 - Mogelijke resultaten van het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's	137
Tabel 23 - Doelbereiking bij groenboeken volgens beleidsmakers - Frequentietabel	139

Tabel 24 - Doelbereiking bij groenboeken volgens stakeholders - Frequentietabel	140
Tabel 25 - Doelbereiking bij witboeken volgens beleidsmakers - Frequentietabel	143
Tabel 26 - Doelbereiking bij witboeken volgens stakeholders - Frequentietabel	144
Tabel 27 - Doelbereiking bij conceptnota's volgens beleidsmakers - Frequentietabel	147
Tabel 28 - Doelbereiking bij conceptnota's volgens stakeholders - Frequentietabel	148
Tabel 29 - Mogelijke randvoorwaarden voor het succesvol gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's	151
Tabel 30 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij groenboeken volgens beleidsmakers - Frequentietabel	153
Tabel 31 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij groenboeken volgens stakeholders - Frequentietabel	154
Tabel 32 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij conceptnota's volgens beleidsmakers - Frequentietabel	157
Tabel 33 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij conceptnota's volgens stakeholders - Frequentietabel	158
Tabel 34 - Tevredenheid over het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's - Stellingen	161
Tabel 35 - Aanwezigheid van randvoorwaarden volgens tevreden stakeholders (≥ 5) (N=8) - Frequentietabel	164
Tabel 36 - Aanwezigheid van randvoorwaarden volgens ontevreden stakeholders (≤ 3) (N=8) - Frequentietabel	165
Tabel 37 - Aanwezigheid van randvoorwaarden volgens tevreden beleidsmakers (≥ 5) (N=5) - Frequentietabel	166
Tabel 38 - Aanwezigheid van randvoorwaarden volgens relatief ontevreden beleidsmakers (≤ 4) (N=4) - Frequentietabel	167
Tabel 39 - Duur van het schrijfproces in maanden per type document - Frequentietabel	169
Tabel 40 - Betrokkenheid van actoren uit het eigen beleidsdomein bij het schrijven van groenboeken - Frequentietabel	170
Tabel 41 - Betrokkenheid van actoren uit het eigen beleidsdomein bij het schrijven van witboeken - Frequentietabel	171
Tabel 42 - Betrokkenheid van actoren uit het eigen beleidsdomein bij het schrijven van conceptnota's - Frequentietabel	171

Tabel 43 - Betrokkenheid van actoren uit het eigen beleidsdomein bij het schrijven van andere types documenten - Frequentietabel	172
Tabel 44 - Betrokkenheid van actoren uit andere beleidsdomeinen bij het schrijven van het document - Frequentietabel	172
Tabel 45 - Gebruik van consultaties volgens beleidsmakers - Frequentietabel	173
Tabel 46 - Gebruik van consultatiemethoden volgens beleidsmakers en stakeholders - Frequentietabel	175
Tabel 47 - Aantal spontane schriftelijke reacties volgens beleidsmakers	176
Tabel 48 - Mate waarin rekening gehouden werd met reacties volgens beleidsmakers	177
Tabel 49 - Mate waarin rekening gehouden werd met reacties volgens stakeholders	177
Tabel 50 - Media-aandacht volgens beleidsmakers	178
Tabel 51 - Gepercipieerde meerwaarde van een sjabloon	179
Tabel 52 - Gewenste eenduidigheid over doelstellingen	179
Tabel 53 - Vertrouwdheid met Omzendbrief VR 2012/11 volgens beleidsmakers	180
Tabel 54 - Top-4 van 'gewenste' doelstellingen voor groenboeken volgens beleidsmakers	181
Tabel 55 - Top-4 van 'gewenste' doelstellingen voor groenboeken volgens stakeholders	181
Tabel 56 - Top-5 van 'gewenste' doelstellingen voor witboeken volgens beleidsmakers	182
Tabel 57 - Top-4 van 'gewenste' doelstellingen voor witboeken volgens stakeholders	182
Tabel 58 - Top-4 van 'gewenste' doelstellingen voor conceptnota's volgens beleidsmakers	182
Tabel 59 - Top-4 van 'gewenste' doelstellingen voor conceptnota's volgens stakeholders	183
Tabel 60 - Wenselijkheid van het vaker gebruiken van groenboeken, witboeken en conceptnota's	184

Managementsamenvatting

Het nut en het potentieel van groenboeken, witboeken en conceptnota's wordt erkend door belangrijke actoren in het Vlaamse politiek-bestuurlijke landschap. Het engagement van de Vlaamse regering om meer gebruik te maken van groen- en witboeken wordt zowel door het Vlaams Parlement als de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) positief onthaald. Groen- en witboeken worden door deze actoren beschouwd als instrumenten om het parlement en de maatschappelijke actoren vroeger en op een meer transparante wijze bij de beleidsontwikkeling te betrekken, met als uiteindelijk doel te komen tot beter voorbereide en onderbouwde beslissingen.

Het gebruik van groen- en witboeken (en in mindere mate ook conceptnota's) is echter eerder nieuw in Vlaanderen en werd, met uitzondering van een analyse door de SERV in 2011, nog niet diepgaand geëvalueerd. Deze instrumenten komen oorspronkelijk uit het Verenigd Koninkrijk, dat onder meer gekenmerkt wordt door een meerderheidsstelsel en een sterk uitgebouwde praktijk van open en formele consultaties. Het integreren van deze instrumenten in de Vlaamse praktijk van beleidsvoering, gekenmerkt door een consensusdemocratie en een traditie van neocorporatisme, kan bijgevolg een uitdaging vormen. In dit onderzoek willen we het gebruik van deze instrumenten bij de Vlaamse overheid in kaart brengen en nagaan onder welke voorwaarden groenboeken, witboeken en ook conceptnota's een bruikbaar instrument zijn bij de voorbereiding van beleid.

Hoofdstuk 1 vormt het resultaat van een analyse van de beschikbare literatuur rond groen- en witboeken (die eerder beperkt is) en van een aantal verkennende interviews die werden afgenomen met ervaringsdeskundigen rond het thema, werkzaam bij de Vlaamse overheid of het Vlaams Parlement. We stellen vast dat er geen 'universele' definitie van groen- en witboeken en conceptnota's bestaat. Verschillende landen hanteren een eigen definitie en ook in de wetenschappelijke literatuur rond dit thema wordt er geen algemene definitie naar voren geschoven. In ons onderzoek omschrijven we een groenboek als een document waarin de regering verschillende beleidsopties presenteert met de bedoeling hierover een consultatieproces op te zetten. Een witboek omschrijven we als een beleidsdocument waarin

de regering de beleidsoptie presenteert die ze wenst te volgen. De conceptnota's die de Vlaamse overheid hanteert, lijken geen duidelijk equivalent te hebben in het buitenland of in de wetenschappelijke literatuur. Volgens deskundigen, en dit werd ook bevestigd in het onderzoek, functioneren deze documenten vaak als schriftelijke neerslag van een politieke consensus die vroeg in het beleidsproces binnen de regering gesloten wordt. In paragraaf 5 van het eerste hoofdstuk, lichten we onze onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak toe.

In hoofdstuk 2 stellen we een theoretisch model op van het proces van groen- en witboeken en conceptnota's, de gewenste resultaten en de belangrijkste randvoorwaarden voor deze resultaten. Dit model (de 'beleidstheorie') vormt de basis van onze analyse van de Vlaamse praktijk rond groen- en witboeken en conceptnota's. In het onderzoek zullen we immers nagaan in welke mate de verschillende stappen gerealiseerd werden en de gewenste resultaten bereikt werden, en welke randvoorwaarden dit in de hand werkten.

Hoofdstuk 3 brengt, op basis van een documentanalyse, de Vlaamse praktijk van het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's in kaart. We hebben onder meer aandacht voor Omzendbrief VR 2012/11¹, die een aantal terminologische en procedurele afspraken rond het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's in Vlaanderen bevat. Ook bespreken we een aantal verwante beleidsinstrumenten zoals de reguleringsimpactanalyse en de regelgevingsagenda. Het hoofdstuk vangt aan met een vergelijking van de definities van groenboeken, witboeken en conceptnota's die Vlaanderen, het Verenigd Koninkrijk, de Europese Commissie en Canada hanteren.

In hoofdstuk 4 presenteren we de resultaten van een stocktaking (inventarisering) van groen- en witboeken, conceptnota's en varianten (bijvoorbeeld visie- en discussienota's), die tijdens de vorige regeerperiode werden opgesteld. De inventarisatie gebeurde op basis van verschillende websites en online zoektools, zoals de website waarop de beslissingen van de Vlaamse regering worden gepubliceerd. Er werden in het totaal 100 documenten gevonden. We stelden onder meer dat conceptnota's zeer frequent worden gebruikt (N = 80) in vergelijking met groen- en witboeken (N = 6). Opvallend is dat een groot aantal van deze conceptnota's niet publiek

¹ Deze werd inmiddels vervangen door Omzendbrief 2014/11. De bepalingen rond groen- en witboeken en conceptnota's werden echter zonder wijzigingen overgenomen uit Omzendbrief VR 2012/11.

beschikbaar zijn. Uit onze analyse blijkt ook dat conceptnota's vaak een gezamenlijk initiatief zijn van twee of meerdere ministers.

In hoofdstuk 5 en 7 analyseren we een beredeneerde selectie van documenten uit ons inventaris meer in detail. Via een inhoudsanalyse brengen we, op basis van een checklist van een aantal vooraf geformuleerde verwachtingen, de inhoud van groenboeken, witboeken en conceptnota's beter in kaart. De bevindingen worden gepresenteerd in hoofdstuk 5. Uit deze analyse blijkt onder meer dat de meeste documenten, ook groenboeken, een bepaalde geprefereerde beleidsvisie presenteren eerder dan verschillende beleidsopties naast elkaar te plaatsen. Over het algemeen blijken groen- en witboeken lange termijn doelstellingen na te streven terwijl de doelstellingen van conceptnota's en andere varianten zich meer op korte termijn situeren.

Aanvullend op de inhoudsanalyse bevroegen we ook de betrokken beleidsambtenaren en stakeholders, onder meer over het (consultatie)proces waarbinnen deze documenten gehanteerd werden. In hoofdstuk 7 worden de resultaten van deze bevraging weergegeven. Uit de bevraging blijkt dat de groenboeken, althans volgens de beleidsambtenaren, in de eerste plaats gebruikt werden om suggesties in te winnen van burgers en/of middenveld. De witboeken werden het meest gebruikt om beleid in verschillende beleidsdomeinen te coördineren en transparantie te creëren. De conceptnota's uit onze selectie werden in de eerste plaats gebruikt om de consensus binnen de regering over de grote lijnen van het beleid vast te leggen. Belangrijke randvoorwaarden opdat stakeholders en beleidsambtenaren tevreden zijn over de bereikte resultaten, zijn: voldoende tijd voor burgers en middenveld om te reageren (al dan niet in de context van een consultatieproces), een evenwicht in geconsulteerde belangen, voldoende openheid op politiek vlak om rekening te houden met suggesties van stakeholders, en voldoende feedback aan stakeholders over waarom er al dan niet rekening werd gehouden met hun feedback.

In hoofdstuk 6 presenteren we ten slotte de bevindingen van twee casestudies, waarbij het beleidsproces rond de Interne Staatshervorming en rond de Zesde Staatshervorming geanalyseerd werd. In het beleidsproces rond de Interne Staatshervorming werd gebruik gemaakt van een groen- en witboek, in het beleidsproces rond de Zesde Staatshervorming werd enkel een groenboek opgesteld. Uit de documentanalyse en interviews i.k.v. het beleidsproces Interne Staatshervorming blijkt dat er sprake was van een vrij

grote openheid en transparantie, hoewel de ruimte voor debat ook wel enigszins beperkt werd doordat de klijtlijnen van de interne staatshervorming reeds in het regeerakkoord waren vastgelegd. Bij het beleidsproces rond de Zesde Staatshervorming werd het groenboek niet gevolgd door een witboek. Niettemin vonden de meeste stakeholders het inhoudelijk debat dat rond het groenboek gevoerd werd nuttig om alle partijen te informeren en om de discussies die zich na de verkiezingen plaatsvonden, reeds voor te bereiden.

In hoofdstuk 8 formuleren we de algemene conclusies en aanbevelingen voor een optimaal gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's in het beleidsproces. Deze kan u terugvinden op **p. 192 e.v.**

1. Inleiding

“If governments desire to initiate a meaningful dialogue they must provide information to the public concerned and, in some measure, give publicity to their operations.” (Doerr, 1971, p. 179)

> 1.1. Introductie van het onderzoek

Waar groen- en witboeken in het Verenigd Koninkrijk en in de Europese Commissie reeds een lange(re) geschiedenis kennen, zijn ze in Vlaanderen een eerder nieuw gegeven in de beleidsvoering. Voornamelijk onder de vorige regeerperiode (2009-2014) nam het gebruik van deze instrumenten toe. Deze toename kadert in het engagement van de Vlaamse overheid om maatschappelijke actoren meer actief bij het beleid te betrekken, en deze maatschappelijke betrokkenheid meer te gaan inbouwen in de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering (Vlaams Regeerakkoord 2009-2014, Pact 2020). Met deze instrumenten wil de Vlaamse regering het maatschappelijk draagvlak en de kwaliteit van het beleid en de regelgeving verzekeren (Vlaamse Regering, 2012).

Het toenemende gebruik van groen- en witboeken wordt in Vlaanderen vanuit verschillende hoeken positief onthaald. Het Vlaams Parlement noemt het werken met groen- en witboeken een belangrijke vernieuwing, die er voor zorgt dat beslissingen beter voorbereid, onderbouwd en gecommuniceerd worden (Vlaams Parlement, 02.02.2012). Ook de Sociaal-Economische Raad Vlaanderen (SERV), die een belangrijke plaats inneemt in het Vlaamse strategische adviesstelsel, verwelkomt het voornemen van de Vlaamse regering om meer gebruikt te maken van groen- en witboeken (SERV, 01.06.2011). Uit het regeerakkoord 2014-2019 blijkt verder dat ook de huidige Vlaamse regering groen- en witboeken en conceptnota's wenst te gebruiken om vroeger adviezen in te winnen en een bredere participatie te realiseren.²

Aangezien het om een vrij recente praktijk gaat in Vlaanderen, is het gebruik van deze instrumenten volgens het Vlaams Parlement nog wel voor verbetering vatbaar (Vlaams Parlement, 02.02.2012). Er is vaak nog onduidelijkheid over de terminologie, de te volgen procedure of de inhoud die groen- en witboeken moeten bevatten (Vlaams Parlement, 02.02.2012).

² “Door vroeger adviezen in te winnen bijvoorbeeld op basis van conceptnota's, organiseren we een meer kwalitatieve dialoog en winnen we snelheid in het besluitvormingsproces. Met groen- en witboeken zorgen we voor een bredere participatie, ook van het Vlaams Parlement” (Vlaamse regering, 2014).

De SERV, die op vraag van het Parlement in 2011 een eerste analyse uitvoerde van deze instrumenten, meent dat het dan ook aangewezen is “om na verloop van tijd de praktijk diepgaander te evalueren, zodat verbeterpunten kunnen worden opgelijst en aangepakt”. Het onderzoek, beschreven in voorliggend rapport, vertrekt vanuit deze vaststelling.

De overkoepelende doelstelling van het onderzoek is na te gaan onder welke voorwaarden groenboeken, witboeken en ook conceptnota's een bruikbaar instrument zijn bij de voorbereiding van beleid. Het gebruik van deze instrumenten brengt immers ook bepaalde 'uitdagingen' met zich mee. Overheden moeten bijvoorbeeld in staat zijn om adequaat om te springen met de reacties die een groen- of witboek voortbrengt bij het Parlement en de bevolking. Door in een witboek reeds in een vroege fase open te communiceren over het beleid, krijgt de oppositie bovendien de mogelijkheid om reeds voordat een 'definitieve' wet in het Parlement geïntroduceerd wordt, de regering te beïnvloeden of in verlegenheid te brengen (Doerr, 1973, p. 214). Ook is het mogelijk dat overheden deze instrumenten vooral gebruiken voor politiek-strategische doeleinden, eerder dan voor een betere onderbouwing van het beleid.

In de volgende paragraaf van dit inleidend hoofdstuk geven we een omschrijving van groen- en witboeken en conceptnota's en hun doelstellingen. Ook situeren we het gebruik van deze instrumenten in de beleidscyclus en in de Vlaamse beleidscultuur. Vervolgens bespreken we de voornaamste perspectieven die we terugvinden in de literatuur rond groen- en witboeken en conceptnota's. Ten slotte geven we een overzicht van onze onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak.

In hoofdstuk 2 van dit rapport reconstrueren we de beleidstheorie van het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's als een eerste stap in de evaluatie van het gebruik van deze instrumenten bij de Vlaamse overheid. Hoofdstuk 3 geeft meer toelichting bij het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's bij de Vlaamse overheid en plaatst de definities uit de Omzendbrief in een internationaal perspectief. In hoofdstuk 4 presenteren we een inventaris van de groen- en witboeken en conceptnota's die onder de vorige Vlaamse regeerperiode (2009-2014) tot stand kwamen en formuleren we een aantal bevindingen m.b.t. het gebruik (incl. de verspreiding) van deze documenten.

In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op een selectie van zestien van deze documenten. Door middel van een inhoudsanalyse trachten we een beter beeld te krijgen van de inhoud van groenboeken, witboeken en conceptnota's. In hoofdstuk 7 presenteren we de bevindingen van een

surveyonderzoek dat uitgevoerd werd bij beleidsmakers en stakeholders die betrokken waren bij diezelfde zestien beleidsprocessen. Hierbij gaat de aandacht in het bijzonder naar de doelstellingen en resultaten van deze documenten, de randvoorwaarden voor succesvol gebruik ervan en het verloop van het schrijf- en consultatieproces.

Hoofdstuk 6 beschrijft de bevindingen van een meer diepgaande analyse van twee beleidsprocessen waarin gebruik werd gemaakt van een groen- en/of witboek. Aan de hand van onze reconstructie van de beleidstheorie uit hoofdstuk 2, gaan we na welke beleidsacties gerealiseerd werden in deze beleidsprocessen. In hoofdstuk 8 formuleren we ten slotte een algemeen besluit en aanbevelingen ten aanzien van verschillende stakeholders.

> 1.2. Omschrijving van groen- en witboeken en conceptnota's

In deze paragraaf geven we een algemene omschrijving van groen- en witboeken en conceptnota's en bespreken we de doelstellingen die beleidsmakers voor ogen kunnen hebben bij het gebruik ervan. We putten hiervoor uit de internationale literatuur maar ook uit een aantal verkennende interviews die werden afgenomen met ervaringsdeskundigen werkzaam bij de Vlaamse overheid of het Vlaams Parlement.³

> 1.2.1. Een definitie?

Er bestaat geen 'universele' definitie van groen- en witboeken. De meeste landen die gebruik maken van dit instrument, hebben een eigen definitie geformuleerd. In hoofdstuk 3 zullen we stilstaan bij de definities die in de Britse, Canadese en Vlaamse overheid en in de Europese Commissie gehanteerd worden en die elk hun eigen nuance brengen. Ongeacht de verschillen in nuances, trachten we nu reeds een overkoepelende omschrijving op te stellen aan de hand van de belangrijkste kenmerken van deze instrumenten.

Race (2007) verduidelijkt het verschil tussen groen- en witboeken als volgt:

"If government has a broad notion of a policy, but allows consultation, then what is known as a Green Paper is usually issued. This lays out the government's position, and sets a consultation period. After this, or immediately if the government is surer of its

³ Het betrof een interview met een medewerker van de Dienst Wetsmatiging (beleidsdomein Kanselarij en Bestuur), van de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (beleidsdomein Kanselarij en bestuur), van het Vlaams Parlement en van de SERV.

ground, what is known as a White Paper is issued. This represents definite government policy, and is usually backed by promised resources. Only if the policy has elements that require a changed legal framework is there a need for the more precise and powerful process of actual legislation.” (Race, 2007, p. 84)

Een meer beknopte maar gelijkaardige omschrijving vinden we bij Hawkins (1975):

“[...] governments produce green papers in order to initiate a national discussion on particular issues, and white papers when they wish to make specific policy proposals, often leading to legislation” (Hawkins, 1975, p. 237)

Algemeen kunnen we dus stellen dat een groenboek een document is waarin de regering verschillende beleidsopties voorstelt met de bedoeling hierover een consultatieproces op te zetten. Een witboek is een beleidsdocument waarin de regering de beleidsoptie presenteert die ze wenst te volgen. Beide documenten hebben evenwel geen juridisch bindend karakter. Doorgaans wordt een witboek vooraf gegaan door een groenboek, maar de regering kan er ook voor kiezen om enkel een witboek uit te brengen (Hogg, 2004; Race, 2007). Naar aanleiding van een witboek kan nieuwe of aangepaste regelgeving worden opgemaakt, al hoeft dit niet altijd het geval te zijn.

Ook conceptnota's vormen een onderwerp van dit onderzoek. Het gaat hier om conceptnota's die uitgaan van de Vlaamse regering of één of meerdere ministers.⁴ We vinden in het buitenland geen duidelijk equivalent van de term 'conceptnota'. Conceptnota's worden in de Omzendbrief VR 2012/11 vaag omschreven. Dit vertaalt zich ook in een divers gebruik in de praktijk: sommige van deze documenten zijn in de praktijk wellicht bedoeld als consultatiedocument, terwijl andere meer het karakter hebben van een beleidsverklaring (Van Humbeeck, 2011, p. 27). Wellicht functioneren deze documenten vaak als schriftelijke neerslag van een politieke consensus die in een vroege fase van het beleidsproces bereikt werd binnen de regering (Van Humbeeck, 2011, p. 27). Deze documenten kunnen vervolgens ter consultatie worden voorgelegd aan het parlement of aan stakeholders, maar dit is geen noodzakelijkheid.

In Vlaanderen zouden we conceptnota's ook kunnen onderscheiden van een groen- of witboek op basis van hun 'scope'. Groen- en witboeken gaan doorgaans over verschillende beleidsinstrumenten binnen een ruimer kader,

⁴ De zogenaamde “conceptnota's voor nieuwe regelgeving”, die worden ingediend door één of meerdere Vlaamse volksvertegenwoordigers, vormen geen onderwerp van dit onderzoek.

terwijl conceptnota's in principe meer afgebakend zijn en een meer beperkte focus hebben (*verkennend interview 1*, 07.10.2014). In welke mate dit onderscheid ook in andere landen geldt, is niet duidelijk. Silkin (1973, p. 443) meent dat in het Verenigd Koninkrijk het 'theoretische' verschil tussen groenboeken en consultatiedocumenten⁵ in de praktijk niet altijd duidelijk is. Enkel de productie en verspreiding van beide documenten verschilt:

"Consultative documents, unlike Green Papers, which are issued by HMSO⁶ and can be purchased in the normal way, are issued by the departments concerned and tend to be given a limited distribution."
(Silkin, 1973, p. 435)

Verder stelt deze auteur ook dat consultatiedocumenten soms heel beperkt zijn qua opzet, maar vaak ook bredere beleidsthema's behandelen (Silkin, 1973, p. 436).

Toepassing op het onderzoek

In onderzoeksfase 2a inventariseren we de groen- en witboeken en conceptnota's die de Vlaamse overheid tijdens de vorige regeerperiode (2009-2014) heeft opgesteld. De benaming die de overheid zelf aan een document gegeven heeft, is hierbij bepalend. We nemen alle documenten op in de inventaris die de Vlaamse overheid zelf groenboek, witboek of conceptnota heeft genoemd. Maar ook 'varianten', zoals discussienota of visienota, worden in deze inventaris opgenomen. In onderzoeksfase 3a gaan we na of de groen- en witboeken beantwoorden aan de terminologische afspraken opgenomen in Omzendbrief VR 2012/11. We onderzoeken ook de belangrijkste verschillen tussen groen- en witboeken, conceptnota's en varianten (discussienota's, visienota's, ...), waarbij we focussen op hun inhoud en gebruik.

> 1.2.2. *Doelstellingen van het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's*

Beleidsmakers kunnen verschillende doelstellingen beogen wanneer zij gebruik maken van groenboeken, witboeken of conceptnota's. In navolging van het rapport van Popelier, Van Aeken, Meuwese en Van Humbeeck (2010)

⁵ Volgens de auteur wordt een groenboek gekenmerkt door een verkennende aanpak, terwijl consultatiedocumenten duidelijke beslissingen bevatten waarbij men wel nog bereid is om een aantal details te bespreken.

⁶ HMSO (Her Majesty's Stationary Office) is onder meer de officiële drukker en uitgever van verschillende parlementaire documenten, zoals wetsontwerpen, witboeken en groenboeken.

dat verschillende functies van consultaties bespreekt, kunnen we een onderscheid maken tussen doelstellingen die passen binnen een rationeel consultatiemodel en doelstellingen binnen een politiek-strategisch consultatiemodel. Een rationeel consultatiemodel heeft de zorg om een goede kwaliteit van regelgeving als uitgangspunt, terwijl een politiek-strategisch consultatiemodel beleid ziet als het resultaat van onderhandelingen tussen meerdere groepen met verschillende belangen (Grindle & Thomas, 1991; Popelier e.a., 2010, p. 18 en 26). Politiek-strategische doelstellingen kunnen, zoals eerder gesteld, immers ook aan de basis liggen van het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's (Smith, 1982; Doerr, 1980). Deze modellen zijn in feite ideaaltypes en we verwachten dat in de praktijk doorgaans beide modellen een rol spelen. We bespreken eerst de doelstellingen van groenboeken, vervolgens van witboeken en ten slotte van conceptnota's.

> 1.2.2.1. *Groenboeken*

Vanuit een *rationeel model*, kunnen we zes belangrijke doelstellingen identificeren, namelijk problemen anticiperen, het publiek en het Parlement informeren, draagvlak testen, het publiek en het Parlement voorbereiden op verandering, de beleidsanalyse ondersteunen en beslissingen voorbereiden.

A. Problemen anticiperen

De regering of minister kan gebruik maken van een groenboek in een oefening om maatschappelijke problemen en ontwikkelingen te anticiperen en oplossingen te zoeken vóór deze problemen zich manifesteren (Doerr, 1971, p. 199)⁷. We veronderstellen dan ook dat groenboeken vaak een langetermijnperspectief hanteren.

Hoewel men dus in feite 'tijdswinst' nastreeft door tijdig op zoek te gaan naar oplossingen, kan het zoekproces naar maatschappelijk gedragen oplossingen zelf wel veel tijd in beslag nemen, omdat men tot een gedeelde probleemvisie moet komen en een consensus over de manier waarop het debat moet worden gevoerd. Ook moet men voldoende vertrouwen opbouwen bij alle partijen (Doerr, 1971).

⁷ Doerr (1971) schrijft deze functie toe aan witboeken, maar we menen dat ook groenboeken deze doelstelling kunnen dienen.

B. Het publiek en het Parlement informeren

Via een groenboek kan de regering of minister het publiek en het Parlement informeren over de beleidsthema's die op de agenda staan, de probleemanalyse die gemaakt werd en de oplossingsalternatieven die overwogen worden. Op die manier creëert hij/zij transparantie over het beleid.

C. Draagvlak voor verschillende beleidsopties testen

In een groenboek formuleert de regering of minister verschillende beleidspistes, met de bedoeling een consultatieproces op te zetten. Via deze consultaties kan hij/zij het draagvlak nagaan voor de verschillende opties bij het publiek en het Parlement. Kenmerkend voor een groenboek is dat men het publiek reeds in een vroege fase bij het beleid wenst te betrekken, namelijk op het moment dat alle 'pistes' (in principe) nog open zijn. Vroege betrokkenheid bij het beleid wordt vaak als effectiever beschouwd dan stakeholders pas te betrekken op het einde van de beleidsplanning (Smith, 1982; Popelier, 2010, p. 28). Late betrokkenheid leidt ertoe dat consultaties vaak 'langdurige debatten over een breed scala van onderwerpen' worden en dit voedt de kritiek dat participatieve processen leiden tot buitensporige kosten en vertragingen (Smith, 1982, p. 562).

D. Het publiek en Parlement voorbereiden op verandering

Groenboeken kunnen, met het oog op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, de noodzaak tot verandering signaleren (Clements, 1988). Via een groenboek kan de regering of minister met andere woorden het publiek en Parlement voorbereiden op een beleidswijziging of de introductie van nieuw beleid. Dit kan een eerste stap zijn in het creëren van draagvlak voor nieuw beleid.

E. De beleidsanalyse ondersteunen

Een groenboek biedt het publiek en het Parlement de mogelijkheid om in een vroege fase te reageren op de probleemanalyse die de overheid maakt en op de mogelijke beleidsopties die worden overwogen. De input van deze actoren kan gebruikt worden om het beleid beter te onderbouwen of om kosten en baten van het beleid beter te spreiden. De reacties van het publiek laten ook toe dat potentiële alternatieven voor beleidsopties in beeld worden gebracht (Popelier, 2010, p. 20). Overheden kunnen groenboeken in dit kader ook gebruiken wanneer ze zelf nog geen pasklare oplossingen hebben voor een bepaald beleidsprobleem (Hawkins, 1975).

F. Voorbereiden van beslissingen

Naast de eerder besproken doelstellingen, kan een groenboek ook gebruikt worden om het beslissingsproces voor te bereiden. Het kan met andere woorden ook een functie hebben als ‘projectmanagement tool’, bijvoorbeeld wanneer het groenboek informeert over de timing van het consultatie- en beslissingsproces, over de betrokken actoren en taakverdeling, enz. (*Verkennd interview 2*, 14.11.2014).

Vanuit een *politiek-strategisch model*, kunnen groenboeken (en, meer in het bijzonder, het consultatieproces rond een groenboek) ook nog andere doelstellingen dienen. Drie doelstellingen lijken ons in dit kader relevant, namelijk aandacht afleiden van andere beleidsontwikkelingen, moeilijke beslissingen uitstellen (ijskastfunctie) en bepaalde partijen tevreden stellen (symboolfunctie).

G. Aandacht afleiden van andere beleidsontwikkelingen

Een groenboek kan politiek-strategisch gebruikt worden om de aandacht af te leiden van bepaalde beleidsontwikkelingen, door die bewust buiten de scope van het groenboek(proces) te houden. Boussauw & Boelens stellen in hun analyse van de opmaak van het Vlaamse groenboek ‘ruimte’ vast dat “allerhande ontwikkelingen die door diverse maatschappelijke actoren als ruimtelijk ingrijpend of problematisch worden erkend, buiten het proces worden gehouden” (Boussauw & Boelens, 2013, p. 1). Het proces rond het groenboek moet volgens de auteurs vooral de “aandacht afleiden van wat er op het terrein gebeurt” (p. 7).

H. Beslissingen uitstellen (ijskastfunctie)

Het consultatieproces rond een groenboek kan in principe gebruikt worden om “moeilijke beslissingen gedurende bepaalde tijd uit te stellen” (Popelier e.a., 2010, p. 27). Uitstel is niet altijd een slechte zaak. Beleidsbeslissingen uitstellen kan nuttig zijn om tot rationele besluitvorming te komen, bijvoorbeeld wanneer emoties te sterk worden om nog tot een overwogen besluitvorming te kunnen komen (Ibidem).

I. Bepaalde partijen tevreden stellen (symboolfunctie)

Vanuit een politiek-strategisch model kan een overheid ook consulteren om bepaalde groepen tevreden te stellen, zonder rekening te houden met de

resultaten van de consultatie (Popelier, 2010, p. 27). Critici menen dat groenboeken vaak om strategische redenen worden uitgebracht, waarbij er nauwelijks aandacht is voor het publieke debat rond de voorstellen die ze bevatten, gezien regelgeving reeds voor de publicatie van het groenboek is opgesteld (Doerr, 1980, p. 153; Smith, 1982, p. 586).

> 1.2.2.2. *Witboeken*

De doelstellingen van een groenboek en een witboek zijn voor een deel gelijkaardig. Maar er zijn ook enkele verschillen, die vooral te maken hebben met het feit dat in een groenboek het beleid nog onbepaald is, terwijl witboeken een officieel beleidsstandpunt en eventueel ook een actieprogramma of ontwerp van regelgeving bevatten.

Op basis van het rationeel model heeft een witboek gelijkaardige doelstellingen als een groenboek. Een witboek kan bovendien ook dienen om beleid te coördineren, namelijk wanneer het witboek een beleidsdomein-overschrijdend actieprogramma bevat. We onderscheiden dan ook zeven doelstellingen van witboeken binnen het rationele model:

A. Problemen anticiperen

Witboeken maken net zoals groenboeken deel uit van een oefening om sociale problemen te anticiperen en oplossingen te zoeken vóór deze problemen zich voordoen (Doerr, 1971, p. 199).

B. Het publiek en het Parlement informeren

Ook via een witboek kan de regering of minister het publiek en het Parlement informeren over haar beleidsactiviteiten (Doerr, 1971, p. 198). Het witboek creëert transparantie over gepland beleid.

C. Draagvlak voor het beleid toetsen

Het witboek laat toe om de 'temperatuur te meten' bij de publieke opinie ten aanzien van het standpunt van de regering in een beleidskwestie en de impact van een beleidsvoorstel in te schatten (Chapin & Duneau, 1978).

D. Draagvlak creëren

Via een witboek kan de regering of minister het publiek en Parlement voorbereiden op nieuw of gewijzigd beleid. Door een beleidswijziging toe te lichten, zullen de veranderingen mogelijk ook sneller aanvaard worden, en

kan er een draagvlak worden gecreëerd. Doerr (1973) stelt dat *‘public opinion will be less outraged by a change if it has been fore-warned by such means as a white paper’* (p. 40). In dit opzicht informeert een witboek niet louter, maar wil het ook overtuigen (Van Humbeeck, 2011).

E. De beleidsanalyse ondersteunen

Een witboek biedt, net zoals een groenboek, het publiek en het Parlement de mogelijkheid om in een (eerder) vroege fase te reageren op de beleidsvoorstellen van de regering. De input van deze actoren kan gebruikt worden om het beleid beter te onderbouwen en/of om kosten en baten van het beleid beter te spreiden. De reacties van het publiek laten ook toe dat alternatieven voor beleidsopties in beeld worden gebracht (Popelier, 2010, p. 20).

Wanneer geconsulteerde partijen belangrijke wijzigingen vragen aan een witboek, is het voor de beleidsmaker waarschijnlijk minder evident om hier rekening mee te houden dan bij een groenboek.⁸ Het witboek bevat immers reeds een officieel standpunt. Een indicatie hiervan is volgende stelling (reeds uit 1971, maar nog wel relevant):

“A white paper is essentially a statement of government policy in such terms that withdrawal or major amendment, following consultation or public debate, tends to be regarded as a humiliating withdrawal. A Green Paper represents the best that the government can propose on the given issue, but, remaining uncommitted, it is able without loss of face to leave its final decision open until it has been able to consider the public reaction to it.” (Wilson, 1971, p. 380)

F. Beleid coördineren

Een witboek kan de aanzet zijn tot een gecoördineerde aanpak van een beleidsdomeinoverschrijdend thema, bijvoorbeeld doordat er een gezamenlijk actieprogramma wordt opgesteld.

G. Voorbereiden van beslissingen

Naast de eerder besproken doelstellingen, kan een witboek eventueel ook gebruikt worden als een projectmanagement tool, waarmee het

⁸ Wanneer het witboek voorafgegaan werd door een groenboek, en men rekening heeft gehouden met de resultaten van het consultatieproces rond dit groenboek, is de kans kleiner dat deze situatie zich voordoet.

beslissingsproces wordt voorbereid. Het witboek kan bijvoorbeeld een planning bevatten van de te nemen stappen in het beslissingsproces.

Vanuit een *politiek-strategisch model*, kunnen witboeken ook nog andere doelstellingen dienen. Drie doelstellingen lijken ons in dit kader relevant, namelijk het beleid legitimeren, zich onderscheiden van de voorgaande regering en kiezers tevreden stellen.

H. Beleid legitimeren

Een witboek biedt het publiek en het Parlement de mogelijkheid om te reageren op de beleidsvoorstellen van de regering. Vanuit een politiek model kunnen beleidsmakers deze input gebruiken om eigen beleidskeuzes te legitimeren (Popelier, 2010).

I. Zich onderscheiden van voorgaande regering

Via een witboek kan de regering of minister aankondigen dat ze een andere strategische koers zal varen dan haar voorganger(s) (Nossal, 2006). In die zin zijn witboeken politieke tools waarmee een nieuwe minister of regering zijn eigen visie op het beleid kan uitdrukken en zich zo kan onderscheiden van zijn/haar voorganger of van de voorgaande regering.

J. Kiezers tevreden stellen

Michaud en Tremblay menen dat witboeken ten slotte ook gebruikt kunnen worden als “verkiezingsprogramma’s”, waarbij overheden aan zo veel mogelijk verzuchtingen tegemoet te komen (Michaud & Tremblay, 2006, p. 23). Daardoor is er in deze witboeken vaak een gebrek aan prioriteiten.

> 1.2.2.3. Conceptnota's

De term conceptnota wordt gebruikt voor uiteenlopende documenten (*Verkennd interview 4*, 9.12.2014). Eerder omschreven we conceptnota's als een nota waarin de “minister zijn visie op papier zet” (*Verkennd interview 3*, 13.10.2014) en die het resultaat is van “overleg binnen de regering” (*Verkennd interview 4*, 9.12.2014). Het gaat in feite om de schriftelijke neerslag van een politiek compromis in een vroeg stadium van het beleidsproces (*Verkennd interview 1*, 7.10.2014; *Verkennd interview 4*, 9.12.2014).

Conceptnota's kunnen uiteenlopende doelstellingen dienen. In feite zijn alle doelstellingen van groenboeken en/of witboeken ook van toepassing op conceptnota's. Conceptnota's dienen dan zeven doelstellingen vanuit een rationeel model, namelijk problemen anticiperen, het Parlement en het publiek informeren, draagvlak testen, draagvlak creëren, de beleidsanalyse ondersteunen, beleid coördineren en voorbereiden van beslissingen. Vanuit een politiek model kunnen ze dienen om aandacht af te leiden van andere ontwikkelingen, beslissingen uit te stellen, bepaalde partijen tevreden te stellen, beleid te legitimeren, zich te onderscheiden van de voorgaande regering en kiezers tevreden te stellen. Deze doelstellingen werden eerder reeds toegelicht en het lijkt ons dan ook niet relevant om ze hier opnieuw te bespreken.

Volgens ervaringsdeskundigen die in het kader van het onderzoek werden gesproken, hebben conceptnota's daarnaast ook vaak de doelstelling om een consensus binnen de regering vast te leggen in een vroeg stadium van het beleidsproces (*Verkennd interview 1*, 7.10.2014; *Verkennd interview 2*, 14.11.2014; *Verkennd interview 4*, 9.12.2014). Sommige conceptnota's zijn dus eerder politieke documenten dan zuiver consultatiedocumenten.

In Tabel 1 geven we een samenvattend overzicht van de doelstellingen van groenboeken, witboeken en conceptnota's.

Tabel 1 - Overzicht doelstellingen groenboeken, witboeken, conceptnota's

	GB	WB	CN
Rationeel model			
Problemen anticiperen	X	X	X
Publiek en parlement informeren	X	X	X
Draagvlak toetsen	X	X	X
Publiek & parlement voorbereiden op verandering/ Draagvlak creëren	X	X	X
Beleidsanalyse ondersteunen	X	X	X
Beleid coördineren		X	X
Beslissingen voorbereiden	X	X	X
Politiek-strategisch model			
Aandacht afleiden van andere beleidsontwikkelingen	X		X
Beslissingen uitstellen	X		X
Bepaalde partijen tevreden stellen (via consultaties)	X		X
Beleid legitimeren		X	X

Zich onderscheiden van voorgaande regering		X	X
Kiezers tevreden stellen		X	X
Politieke consensus vastleggen			X

Toepassing op het onderzoek

In onderzoeksfase 3b willen we, in de mate van het mogelijke, voor een selectie van documenten nagaan welke doelstellingen de beleidsmaker beoogd heeft bij het gebruik van een groenboek, witboek of conceptnota.

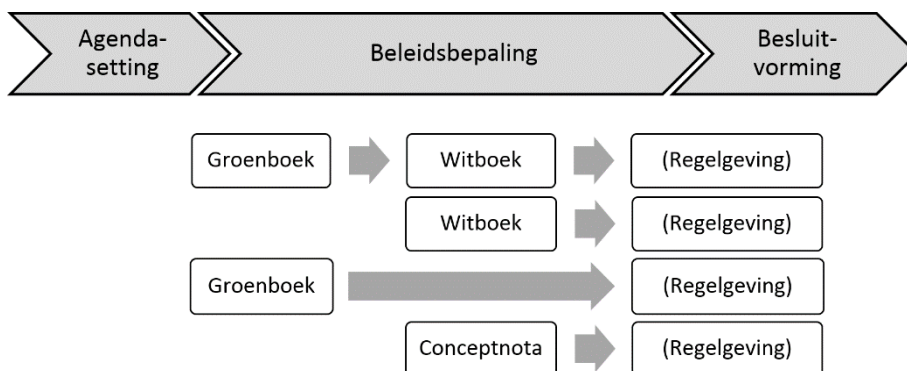
> 1.3. Situering in het beleidsproces en de beleidscultuur

> 1.3.1. Situering in het beleidsproces

In de beleidsanalytische literatuur wordt het beleidsproces klassiek voorgesteld als een cyclus waarbij agendasetting, beleidsbepaling, besluitvorming, implementatie en evaluatie elkaar opvolgen (Howlett & Ramesh, 2009). Het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's kunnen we hoofdzakelijk situeren in de fase van de beleidsbepaling. Meer in het bijzonder dragen deze instrumenten bij tot de analyse van een probleem en het ontwerpen en overleggen van oplossingen. Groenboeken, witboeken of conceptnota's kunnen eventueel uitmonden in nieuwe of gewijzigde regelgeving, maar dit is niet noodzakelijk het geval.⁹ In Figuur 1 geven we een aantal manieren waarop het proces rond een groenboek, witboek of conceptnota bij de Vlaamse overheid kan verlopen.

⁹ Een witboek of conceptnota kan uitmonden in een concreet actieprogramma waarbij de opmaak van nieuwe regelgeving niet vereist is.

Figuur 1 - Situering van het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's in het beleidsproces



Een alternatieve manier om groen- en witboeken en conceptnota's in het beleidsproces te situeren is door de beleidsvoorbereiding te benaderen als een planningsproces. De planningshiërarchie die Smith (1982) onderscheidt op basis van Ozbekhan (1969, 1973) biedt een goed kader. Smith onderscheidt verschillende niveaus in het plannen van nieuw beleid, namelijk een normatief, een strategisch en een operationeel niveau. Een korte beschrijving van deze niveaus is terug te vinden in Tabel 2.

Tabel 2 - Een planningshiërarchie (Smith, 1982; naar Ozbekhan, 1969,1973)

Niveau	Definitie
Normatieve planning	<ul style="list-style-type: none"> · Reflectie m.b.t. de waarden die aan de basis van beslissingen liggen · Vaststelling van de gewenste doelen en idealen · Beslissingen die bepalen wat er gedaan <i>moet</i> worden
Strategische planning	<ul style="list-style-type: none"> · Analyse en evaluatie van alternatieve doelen en doelstellingen · Selectie en ontwerp van de middelen om de gewenste doelen te bereiken · Beslissingen die bepalen wat er gedaan <i>kan</i> worden
Operationele planning	<ul style="list-style-type: none"> · Uitvoeringsplan · Doelgerichte acties en interventies om verandering te realiseren

	· Beslissingen die bepalen wat er <i>zal</i> gedaan worden
--	--

Smith plaatst groenboeken in de fase van normatieve planning. Een groenboek biedt volgens hem veel potentieel voor consultaties in een vroege fase van de beleidsontwikkeling. Via dit mechanisme kunnen uiteenlopende belangen worden ingesloten in het proces, zonder inbreuk te maken op de ‘traditionele rol’ van de verkozen vertegenwoordiger om beslissingen te nemen. De effectiviteit van groenboeken als een instrument voor publieke betrokkenheid zou volgens de auteur echter nog verder geëvalueerd moeten worden (Smith, 1982, p. 568). Dit lijkt tot op heden nog niet gebeurd te zijn.

Witboeken en conceptnota’s worden door Smith niet besproken. Deze instrumenten vallen in feite niet meer binnen de fase van normatieve planning, omdat de gewenste doelen en idealen reeds zijn vastgelegd met de keuze van een beleidsaanpak. Deze instrumenten situeren zich in principe op het niveau van de strategische planning, en kunnen deels ook elementen van operationele planning bevatten (bv. actieplan, ontwerptekst van regelgeving).

> 1.3.2. *Situering ten aanzien van de beleidscultuur*

Groen- en witboeken vormen onderdeel van een breder beleid en een bredere cultuur op vlak van beleidsvoering en van participatie en consultatie. Deze instrumenten komen oorspronkelijk uit het Verenigd Koninkrijk, dat gekenmerkt wordt door een meerderheidsstelsel, een pluralistische beleidscultuur en een sterk uitgebouwde praktijk van open en formele consultaties. België (en Vlaanderen) kent daarentegen een consensusdemocratie en een traditie van neocorporatisme, waarbij bepaalde groepen via een geprivilegieerde relatie betrokken worden bij het (sociaaleconomisch) overheidsbestuur (Devos, 2006). Een uiting hiervan is de belangrijke positie van het stelsel van strategische adviesraden in Vlaanderen, waarin vaste partners zetelen. Het formele en verplichte kader voor consultaties van externe stakeholders is eerder beperkt.¹⁰ België (en Vlaanderen) kreeg in 2009 van de OESO dan ook een eerder lage score op de aanwezigheid van formele en open consultatieprocessen bij de opmaak van regelgeving (OECD, 2009). Dit in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk.

¹⁰ Wat de consultatie van externe belanghebbenden betreft, is men bij de opmaak van de meeste regelgeving enkel verplicht om de strategische adviesraden te consulteren.

Dat het formele kader voor consultaties beperkt is, betekent natuurlijk niet dat er in de praktijk weinig geconsulteerd wordt.

Deze pluralistische versus neocorporatistische context heeft ongetwijfeld een impact op het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's. Via groen- en witboeken wordt in principe het brede publiek betrokken bij het beleid. De vraag rijst hoe deze brede consultaties zich verhouden tot de 'typische' betrokkenheid van geprivilegieerde actoren (bijvoorbeeld via de adviesraden). Een ander kenmerk van de consensusdemocratie is dat er doorgaans nood is aan een coalitie van meerdere partijen om een regering te vormen (Noppe, Vanderleyden, Callens, 2011). Deze coalitie moet vervolgens een consensus bereiken over het regeerakkoord. De afspraken in het regeerakkoord zijn dus een belangrijke basis voor de beleidsvoering. De vraag is dan of er nog voldoende ruimte is voor nieuwe beleidsvoorstellen op basis van een groen- en/of witboek.¹¹

Toepassing op het onderzoek

De Vlaamse beleidscontext vormt een vaststaand gegeven wanneer we het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's bij de Vlaamse overheid onderzoeken. We houden rekening met deze beleidscontext bij de interpretatie van onze bevindingen.

> 1.4. Perspectieven ten aanzien van groen- en witboeken en conceptnota's in de wetenschappelijke literatuur

Groen- en witboeken worden in de wetenschappelijke literatuur vanuit verschillende perspectieven onderzocht. We kunnen spreken van een bestuurskundig perspectief (als technieken in de beleidsvoering), een juridisch perspectief (als een voorbeeld van 'soft law') en een 'beleidsinhoudelijk' perspectief waarbij hun inhoud centraal staat (als documenten die een bepaalde beleidskoers illustreren).

Ook conceptnota's vormen een onderwerp van dit onderzoek. Zoals gezegd, vinden we in het buitenland geen duidelijk equivalent van de term

¹¹ Zoals we verder zullen zien, is dit een bezorgdheid die tijdens de besprekingen van het Groenboek Interne staatshervorming in het Vlaams Parlement meermaals geuit wordt. Bij de bespreking van het advies van de SERV over wit-en groenboeken, stelt Peter Van Humbeeck dat "de relatie met het regeerakkoord een heikel punt [is]". De spreker stelt dat deze in Vlaanderen omvangrijker zijn dan in het buitenland dat de speelruimte voor de verder invulling van groen- en witboeken afhangt van de mate waarin de tekst van het regeerakkoord gedetailleerd is. Volgens de spreker gaat een regeerakkoord echter nooit op alle details in en blijft er dus altijd marge voor discussie (Vlaams Parlement, 24.06.2011).

‘conceptnota’. We kunnen conceptnota’s waarschijnlijk het best vergelijken met consultatiedocumenten. Over deze consultatiedocumenten is echter weinig wetenschappelijke literatuur voorhanden, zoals uit het vervolg van deze paragraaf zal blijken.

> 1.4.1. *Bestuurskundig perspectief: techniek in de beleidsvoering*

Groen- en witboeken zijn vanuit bestuurskundig perspectief vooral interessant omdat ze het resultaat zijn van een complex besluitvormingsproces enerzijds en als een voorbeeld dienen van de controles die noodzakelijk zijn in het kader van de democratische verantwoordingsplicht anderzijds (Michaud & Tremblay, 2006). In de wetenschappelijke literatuur krijgen groen- en witboeken als een techniek in de beleidsvoering echter relatief weinig aandacht. Een evidente verklaring voor het feit dat groen- en witboeken als techniek in de beleidsvoering een weinig bestudeerd onderwerp vormen, is het feit dat niet alle landen beroep doen op groen- en witboeken (Michaud en Tremblay, 2006).¹² Er zijn immers alternatieve manieren waarop een overheid aan het Parlement of de bevolking haar doelstellingen en beleidsoriëntatie bekend kan maken. Opvallend is dat de weinige literatuur die beschikbaar is, voor een groot deel oudere bronnen betreft. Een mogelijke verklaring is dat in de landen die regelmatig gebruik maken van groen- en witboeken (bv. het Verenigd Koninkrijk en Canada) dit instrument reeds lange tijd geleden geïntroduceerd werd, en dat in recent onderzoek de aandacht waarschijnlijk meer uitgaat naar nieuwere ontwikkelingen. We bespreken in wat volgt de schaarse literatuur voorhanden.

Wat groenboeken betreft, ging Smith (1982) na welke mechanismen overheden kunnen hanteren om burgers reeds vroeg bij het beleid te betrekken en onderzocht daarbij onder meer het potentieel van groenboeken. Hij besluit dat via groenboeken een brede publieke input gegenereerd kan worden, die beleidsmakers reeds in een vroege fase een indicatie geeft van de wensen van het publiek met betrekking tot een bepaalde beleidskwestie. We verwezen eerder naar Silkin (1973). Hij onderzocht met welk doel de eerste groenboeken in Groot-Brittannië gepubliceerd werden. Hij meent dat het eerste groenboek er vooral kwam op vraag van verschillende belangengroepen om vroegere consultaties met een meer “open einde”. Op basis van een studie van 18 groenboeken stelt hij vast dat groenboeken sterk verschillen in de mate waarin ze uitnodigen tot een brede participatie. Zoals gesteld, ondervond hij dat in de praktijk niet altijd

¹² We veronderstellen dat deze verklaring ook geldig kan zijn voor groenboeken. Ook voor de werkwijze van een groenboek bestaan er alternatieven.

een strikt onderscheid kan gemaakt worden tussen groenboeken en andere consultatiedocumenten.

Wat witboeken betreft, menen Michaud & Tremblay (2006) dat het werk van Doerr waarschijnlijk het meest heeft bijgedragen aan de kennis die we op dit moment over dit instrument hebben, ook al dateert haar onderzoek van meer dan dertig jaar geleden. Doerr (1973) analyseerde in haar doctoraat de rol van witboeken in het Canadese beleidsproces. Op basis van twee uitgebreide casestudies werden de kosten en baten onderzocht van witboeken als techniek voor de beleidsvoorbereiding. Volgens de auteur was er sprake van financiële kosten, politieke kosten¹³, parlementaire kosten¹⁴ en een vertraging van de besluitvorming. Wat de baten betreft, werd het publiek geïnformeerd over het beleid en voorbereid op veranderingen, werd er informatie ingewonnen voor het beleid, kon de controle door het parlement verbeterd worden¹⁵ en werd er aan belanghebbenden de mogelijkheid geboden om te participeren aan het beleid (Doerr, 1973). Ook een aantal andere auteurs analyseren en evalueren het witboek als een techniek in de beleidsvoering. Hogg (2004) onderzocht bijvoorbeeld of witboeken een bruikbaar instrument zijn in de ontwikkeling van het buitenlands beleid van Canada. Michaud & Tremblay (2006) gingen na hoe overheden gebruik kunnen maken van een witboek om hun beleidsintenties te communiceren en hoe ze daarbij de dialoog aangaan met andere belanghebbenden.

Jordan (1977) ten slotte, bespreekt het gebruik van groenboeken, witboeken én consultatiedocumenten in het Verenigd Koninkrijk. Zijn centrale stelling is dat groen- en witboeken moeilijk te definiëren zijn en dat deze termen in de praktijk niet altijd correct gebruikt worden. Hij bevestigt dat groenboeken in veel gevallen niet meer te onderscheiden zijn van andere consultatiedocumenten: “one finds so many exceptions that the Green Paper has lost its credibility as a distinctive mode of presentation of policy to aid public participation” (Jordan, 1977, p. 38).

> 1.4.2. *Juridisch perspectief: een voorbeeld van soft law*

Er zijn verschillende auteurs die het instrument van groen- en witboeken analyseren vanuit een hoofdzakelijk juridisch perspectief, namelijk als een

¹³ Onder meer het gevoel bij een deel van de bevolking dat de regering besluiteloos was.

¹⁴ In de eerste case werd het Parlement ‘gepasseerd’, in de andere case speelde het Parlement wel een belangrijke rol, maar vergde dit een erg grote investering in tijd en middelen.

¹⁵ Het witboekproces biedt het parlement de mogelijkheid om reeds in een vroege fase vragen te stellen over het beleid en om discussies over beleidsvoorstellen te lanceren. Vooral in één case (belastingshervorming) maakt de oppositie van deze mogelijkheid gebruik.

voorbeeld van soft law. Soft law is een begrip dat vooral in de Europese context wordt gebruikt. Met het concept 'soft law' doelt men op normen die, in tegenstelling tot 'hard law', in principe niet rechtstreeks afdwingbaar zijn maar waarvan toch een zeker juridisch gewicht uitgaat (Snyder, 1994; Cosma & Whish, 2003). Zij hebben een belangrijke rol in de voorbereiding van wetgeving, kunnen dienen als een richtlijn voor het interpreteren van juridische regels en kunnen bepaalde rechtsgevolgen creëren op basis van het principe van 'goede trouw', hoewel ze geen deel uitmaken van de wetgeving zelf (Thurer, 1990). Andere voorbeelden, naast groen- en witboeken van soft law zijn aanbevelingen, mededelingen en draft-mededelingen (Cosma & Whish, 2003).

Verschillende auteurs voeren onderzoek naar 'soft law' instrumenten.¹⁶ Cosma & Whish (2003) gaan bijvoorbeeld na hoe de Europese Unie gebruik maakt van soft law op het terrein van het mededingingsbeleid en stellen een classificatie op van verschillende types soft law. Kijkend naar het gebruik van deze instrumenten, onderscheiden zij (a) informatieve en/of voorbereidende instrumenten, zoals groen- en witboeken, actieplannen en informatieve mededelingen, (b) sturende instrumenten zoals aanbevelingen en resoluties en (c) interpretatieve en/of beslissingsgerichte instrumenten, zoals richtlijnen. Dreyfus & Patt (2011) analyseren het Europese Witboek rond adaptatie als een soft law instrument. Zij hanteren daarbij een juridisch perspectief en gaan na in welke mate de keuze voor een soft law instrument (i.t.t. hard law) een goede keuze was, vertrekkende vanuit de politieke context waarbinnen het Witboek tot stand kwam. De auteurs besluiten dat de keuze voor soft law meer realistisch was dan een keuze voor hard law, onder meer omwille van politieke onenigheid onder de lidstaten, de onzekere kennis omtrent het thema en de complexiteit ervan.

> 1.4.3. *Beleidsinhoudelijk perspectief: documenten die een bepaalde beleidskoers illustreren*

Veruit het vaakst worden groenboeken, witboeken en consultatiedocumenten bestudeerd vanuit een interesse voor de beleidsvoorstellen die ze bevatten. Ze worden dan als 'sleuteldocumenten' beschouwd op basis waarvan men kan analyseren hoe een regering over een bepaald beleidsthema denkt/dacht en welk discours rond een onderwerp gehanteerd wordt. Sommige wetenschappelijke artikels bevatten bovendien een kritische bespreking van de voorstellen die een groen- of witboek doet. Andere artikels hanteren een

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: Dreyfus & Patt, 2011; Cosma & Whish, 2003; Dero-Bugny, 2005, Trubek & Trubek, 2005.

meer historisch perspectief en kijken hoe de politieke visie op een beleidsthema over een bepaalde periode heen geëvolueerd is.

Een voorbeeld van deze inhoudelijke benadering wat groenboeken betreft, is de bespreking van het Canadese groenboek over migratiebeleid door Hawkins (1975).¹⁷ Deze auteur maakt een analyse van de inhoud van het groenboek, de context waarin het werd opgesteld en de gevolgen die het groenboek kan hebben voor het toekomstige migratiebeleid. Volgens de auteur heeft de regering geopteerd voor een groenboek omdat beleidsmakers zelf geen pasklare oplossingen hadden. Via een groenboek kon men het publiek bovendien bewust maken van de complexiteit van het beleidsthema en stapsgewijs tot breed gedragen doelstellingen komen. Een recenter voorbeeld van deze benadering wat groenboeken betreft, is de bespreking van het Europese Groenboek over de convergentie van de telecommunicatie-, media- en IT-sector door Clements (1998). Het onderliggende doel van groenboeken is volgens de auteur om een 'nood aan verandering' te signaleren.

Wat witboeken betreft, vinden we talrijke voorbeelden van deze benadering. Dit hoeft niet te verbazen, gezien het een belangrijke doelstelling is van witboeken om reacties uit te lokken op de beleidsvoorstellen die erin naar voren worden geschoven. We bespreken enkele voorbeelden van deze literatuur en kijken welke rol de auteurs toeschrijven aan een witboek en welke kritiek zij eventueel formuleren, zonder daarbij concreet in te gaan op de inhoud van het witboek.

Atkinson (2002) bespreekt het witboek 'European governance'. Zijn conclusie luidt dat het witboek in het algemeen een beetje een "allegaartje" is maar dat men dat ook mag verwachten van een document dat in de eerste plaats discussie moet uitlokken over de toekomst. Armstrong (2002) analyseert hetzelfde witboek. Hij hoopt dat het debat dat opgestart is rond dit witboek "a momentum for change" zal creëren en zo de kans zal bieden om dieper te reflecteren op thema's zoals 'governance' en democratie.

Shaw (1997) bespreekt het witboek 'Rural England' uit 1995. Dit witboek werd door twee departementen gezamenlijk opgesteld en was gebaseerd op een breed consultatieproces aan de hand van open vragen. Volgens de auteur heeft het witboek de aandacht voor en het bewustzijn rond rurale thema's bij overheden en andere organisaties gestimuleerd. Morris (2011) analyseert het witboek 'the importance of teaching', in 2010 uitgebracht door de Britse overheid, en formuleert de kritiek dat het witboek gebaseerd is op een selectief gebruik van data. Joes & Thomas (2005) evalueren de inhoud van

¹⁷ Andere voorbeelden zijn Birrell (1977) en Clements (1998).

het Britse witboek *'The future of higher education'* en Langan (1990) bespreekt de voorstellen in het Britse witboek *'Caring for people'*.

Een meer comparatieve invalshoek vinden we bij Bradbury (2007), Coombs (1994), Hewitt & Killick (1998) en Race (2007), die telkens twee witboeken uit een andere periode maar rond een gelijkaardig beleidsthema vergelijken. Hewitt & Killick vergelijken twee witboeken rond internationale ontwikkeling, waarvan het eerste in 1975 gepubliceerd werd en het tweede in 1997. De auteurs menen dat elk document zijn eigen sterktes en zwaktes heeft. Waar het witboek uit 1975 eerder beperkt is in focus maar wel een strategische visie vertolkt, is het witboek uit 1997 sterk in zijn probleemanalyse maar weinig specifiek.

Davidson, Hunt & Kitzinger (2003), Froud (1996) en Kuper (1994) analyseren een combinatie van groen- en witboeken. Kuper onderzoekt de politieke contradicties tussen het Europese groenboek rond Sociaal Beleid en het Europese Witboek rond groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid. Davidson, Hunt & Kitzinger maken een vergelijking tussen de voorstellen in vier groen - en witboeken op het terrein van volksgezondheid en kijkt ook naar hun onthaal in de media.

We vinden geen voorbeelden van wetenschappelijke artikels met een inhoudelijke bespreking van één of meerdere consultatiepapers. Dit kan er op wijzen dat consultatiepapers in het algemeen minder breed verspreid worden of minder omvattend zijn qua onderwerp.

Toepassing op het onderzoek

In dit onderzoek analyseren we groen- en witboeken en conceptnota's in de eerste plaats vanuit een bestuurskundig perspectief, namelijk als een techniek in de beleidsvoering. We willen daarbij in het bijzonder nagaan onder welke voorwaarden groenboeken, witboeken en conceptnota's een bruikbaar instrument zijn bij de voorbereiding van beleid.

In de eerste plaats zullen we dus putten uit de wetenschappelijke literatuur die groen- en witboeken en andere consultatiedocumenten analyseert als een techniek in de beleidsvoering. Maar daarnaast zijn ook artikels geschreven vanuit een beleidsinhoudelijk perspectief relevant. Ze geven ons immers een beeld van hoe groen- en witboeken in andere landen tot stand komen, hoe zij gebruikt worden in het beleidsproces en welke factoren een goed gebruik van deze instrumenten eventueel kunnen belemmeren. In de volgende paragraaf geven we onze onderzoeksvragen weer.

> 1.5. Onderzoeksvragen en -aanpak

Zoals eerder gesteld, willen we in het onderzoek nagaan onder welke voorwaarden groenboeken, witboeken en conceptnota's een bruikbaar instrument zijn bij de voorbereiding van beleid. Deze doelstelling vertaalt zich in verschillende onderzoeksvragen, die we hieronder toelichten en vervolgens koppelen aan de verschillende onderzoeksfasen.

> 1.5.1. *Onderzoeksvragen*

1. Hoe worden groenboeken, witboeken en conceptnota's in Vlaanderen gebruikt?
 - a. Is er sprake van terminologische afspraken? In welke mate verschillen die van de terminologie die in andere landen wordt gehanteerd?
 - b. Is er sprake van procedurele en/of procesmatige afspraken?
2. In welke mate maakt de Vlaamse overheid gebruik van deze instrumenten?
 - a. Zijn er verschillen tussen beleidsdomeinen? Hoe kunnen deze verklaard worden?
 - b. Zijn er verschillen in gebruik naargelang het concrete moment in de regeerperiode? Hoe kan dit verklaard worden?
3. Hoe en met welk doel worden groen, witboeken en conceptnota's gebruikt in Vlaanderen?
 - a. Wat is de plaats van groen- en witboeken en conceptnota's in het regelgevingsproces en de richtlijnen voor kwaliteitsvolle regelgeving?
 - b. Worden de procedure en terminologische afspraken zoals voorgesteld in de Omzendbrief VR 2012/11 over Samenwerking met het Vlaams Parlement gevolgd?
 - c. Welke doelstelling beoogt men met het gebruik van deze instrumenten?
 - d. Op welke manier en naar welke actoren worden groen- en witboeken en conceptnota's verspreid?
 - e. Welke actoren worden in welke fase van het proces geconsulteerd? Op welke manier? Wat is de rol van de strategische adviesraden en het Parlement?

4. Welke inhoud bevatten groen- en witboeken en conceptnota's? Op welke punten is er gelijkvormigheid? Op welke punten is er heterogeniteit?
 - a. Bevatten de documenten voldoende informatie (ex ante afweging van beleidsopties, -effecten en omgevingsanalyse)?
5. Welke resultaten realiseert men dankzij het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's? Wat zijn randvoorwaarden om deze resultaten te bereiken?
6. Welke aanbevelingen kunnen we, per type stakeholder, formuleren...
 - a. ... naar totstandkoming, inhoud en gebruik van groen- en witboeken?
 - b. ... naar de inbedding van groen- en witboeken in het proces van beleidsvoorbereiding en regelgevingopmaak?

> 1.5.2. *Koppeling onderzoeksvragen aan onderzoeksfasen*

Het onderzoek valt uiteen in vijf fasen, namelijk (1) een toelichting van de Vlaamse praktijk van groenboeken, witboeken en conceptnota's en situering van de definities in een internationaal perspectief; (2) een inventarisatie van de Vlaamse groen- en witboeken en conceptnota's van de regeerperiode 2009-2014 en een verkennende analyse van deze populatie (N=100); (3) systematisch vergelijkend onderzoek van een beredeneerde selectie van cases (N=16); (4) een diepgaande analyse van twee beleidsprocessen waarin gebruik gemaakt werd van een groen- en/of witboek (N=2); en (5) de verwerking tot finale conclusies en aanbevelingen.

Figuur 2 biedt een overzicht van de hoofdonderzoeksvragen en verbindt deze met de onderzoeksfasen. De verschillende onderzoeksfasen worden verder in dit hoofdstuk toegelicht.

Figuur 2 - Koppeling onderzoeksvragen en -fasen

	Fase 1	Fase 2a	Fase 2b	Fase 3a	Fase 3b	Fase 4	Fase 5	Hfdst
OV 1	x							3
OV 2		x	x					4
OV 3				x	x	x		5, 6, 7
OV 4				x				5
OV 5					x			7 (+2)
OV 6							x	6

> 1.5.3. *Toelichting onderzoeksfasen*

In wat volgt, lichten we de verschillende onderzoeksfasen beknopt toe.

> 1.5.3.1. *Onderzoeksfase 1: Vlaanderen in internationaal perspectief*

In fase 1 wordt de Vlaamse praktijk van groen- en witboeken en conceptnota's verkend. We hebben vooral aandacht voor de inhoudelijke doelstellingen van het gebruik van deze instrumenten en het bestaan van terminologische, procedurele en procesmatige afspraken rond het gebruik ervan. Ook worden de definities van groen- en witboeken en conceptnota's uit de Omzendbrief, in een internationaal perspectief geplaatst. De belangrijkste referentiepunten zijn het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie.

> 1.5.3.2. *Onderzoeksfase 2: stocktaking*

In onderzoeksfase 2a (hoofdstuk 4) stellen we een overzicht op van alle groen- en witboeken en conceptnota's die onder de vorige Vlaamse regering (2009-2014) werden opgemaakt. We vertrekken van een inventaris die werd opgemaakt in eerder onderzoek naar het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's bij de Vlaamse overheid (Van Humbeeck, 2011). Deze inventaris wordt aangevuld met andere (recentere) voorbeelden van groen- en witboeken en conceptnota's. In de inventaris nemen we ook documenten op die niet als conceptnota benoemd worden maar wel een gelijkaardige inhoud en functie lijken te hebben. Het gaat om visienota's, discussienota's, oriëntatienota's enz.

Vervolgens wordt een eerste verkennende analyse gemaakt van al de geïnventariseerde documenten (fase 2b). Vragen die geadresseerd worden zijn de volgende: Zijn er verschillen tussen beleidsdomeinen en ministers in de mate waarin groenboeken, witboeken en conceptnota's en varianten gebruikt worden? Hoe kunnen we die verschillen verklaren? Hoe is de spreiding in de legislatuur? Hoe vaak is er sprake van een gezamenlijk initiatief van twee of meer ministers? Is de gebruikte terminologie verschillend vóór en na de publicatie van Omzendbrief VR 2012/11?

> 1.5.3.3. *Onderzoeksfase 3: systematisch vergelijkend onderzoek van een beredeneerde selectie van cases*

In deze fase wordt een beredeneerde selectie van zestien beleidsprocessen waarin gebruikt gemaakt werd van een groenboek en/of witboek en/of conceptnota onderworpen aan twee verdiepende analyses. Het betreft een inhoudsanalyse (fase 3a) en een surveyonderzoek (fase 3b).

Fase 3a: Inhoudsanalyse

De doelstelling van deze oefening is voornamelijk exploratief van aard: we proberen een beter beeld te krijgen van de inhoud van groenboeken, witboeken en conceptnota's en op hun onderlinge verschilpunten en gelijkenissen. Daarnaast toetsen we ook of de groen- en witboeken van de Vlaamse overheid beantwoorden aan de terminologische afspraken vastgelegd in Omzendbrief VR 2012/11. Om deze inhoudsanalyse uit te voeren, werken we met een checklist gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur over groen- en witboeken en op de Omzendbrief VR 2012/11. De items op deze checklist hebben niet enkel betrekking op de inhoud van de documenten, maar ook op procedurele en procesmatige aspecten van het beleidsproces.

Fase 3b: Surveyonderzoek

In fase 3b voeren we een surveyonderzoek uit bij de beleidsmakers en bij een selectie van stakeholders die betrokken waren bij de zestien beleidsprocessen van fase 3a. De respondenten worden bevraagd naar hun ervaringen en hun meningen over het gebruik van deze documenten en over het verloop van de beleidsprocessen. Hierbij gaat de aandacht in het bijzonder naar de beoogde doelstellingen van het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's en de bereikte resultaten, naar de aanwezigheid van randvoorwaarden voor succesvol gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's, en naar het verloop van de schrijf- en consultatieprocessen.

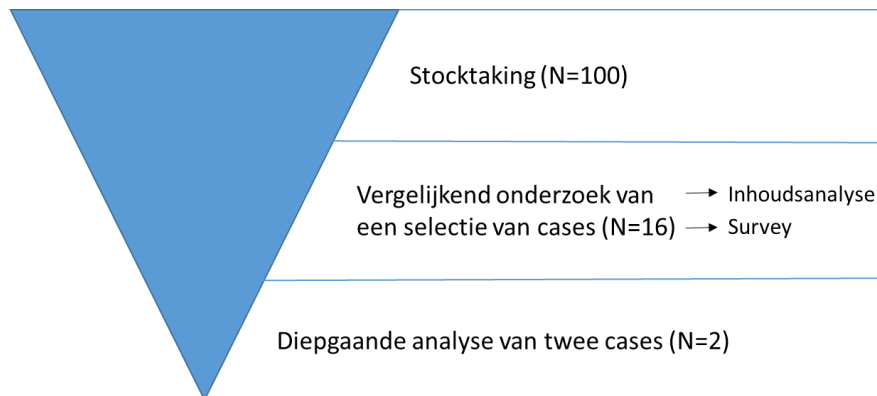
> 1.5.3.4. Onderzoeksfase 4: Casestudies

In fase 4 worden twee beleidsprocessen waarin gebruik gemaakt werd van een groenboek en/of een witboek van naderbij bestudeerd. Het betreft

- een case waarbij enkel een groenboek opgesteld werd: het Groenboek Zesde Staatshervorming;
- een case waarbij een groenboek en een witboek opgesteld werden: het Groenboek en het Witboek Interne Staatshervorming.

De aandacht gaat hierbij primair naar de totstandkoming van het groenboek en/of het witboek. We geven aan welke actoren in welke fase van het proces geconsulteerd werden en op welke wijze dat gebeurde. Hierbij hebben we bijzondere aandacht voor de rol van de strategische adviesraden en het parlement. De dataverzameling gebeurt via een documentanalyse en via semigestructureerde interviews met betrokken actoren (i.e. de betrokken beleidsambtenaren, strategische adviesraden, parlementaire commissies en andere stakeholders).

Figuur 3 - Schematische weergave van de focus van het onderzoek



> 1.5.3.5. Onderzoeksfase 5: Aanbevelingen en conclusies

In fase 5 worden aanbevelingen geformuleerd en worden de bevindingen afgetoetst bij verschillende stakeholders. We integreren vervolgens hun feedback in de finale conclusies.

> 1.6. Voorlopig besluit

Groen- en witboeken zijn in Vlaanderen een eerder nieuw gegeven in de beleidsvoering. Met deze instrumenten wil de Vlaamse regering het maatschappelijk draagvlak en de kwaliteit van het beleid en de regelgeving verzekeren (Vlaamse Regering, 2012). Een diepgaande evaluatie van het gebruik van groen- en witboeken bij de Vlaamse overheid vond nog niet eerder plaats. De SERV, die op vraag van het Parlement in 2011 wel reeds een eerste analyse uitvoerde van deze instrumenten, meent dat het aangewezen is om na verloop van tijd een grondige evaluatie uit te voeren, zodat “verbeterpunten kunnen worden opgelijst en aangepakt”. Ook in de wetenschappelijke literatuur zijn groen- en witboeken als een ‘techniek’ in de beleidsvoering nog een weinig bestudeerd onderwerp. Opvallend is ook dat de weinige literatuur die beschikbaar is, voor een groot deel oudere bronnen betreft. Met dit onderzoek wensen we het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota’s bij de Vlaamse overheid te evalueren en zo ook bij te dragen aan het bestaande onderzoek naar deze instrumenten als techniek in de beleidsvoering.

De overkoepelende doelstelling van ons onderzoek is na te gaan onder welke voorwaarden groenboeken, witboeken en ook conceptnota's een bruikbaar instrument zijn bij de voorbereiding van beleid. Het onderzoek valt uiteen in vijf fasen, namelijk (1) een situering van de Vlaamse praktijk van groenboeken, witboeken en conceptnota's in een internationaal perspectief; (2) een inventarisatie van de Vlaamse groenboeken, witboeken en conceptnota's en een verkennende analyse van deze populatie (N=100); (3) systematisch vergelijkend onderzoek van een beredeneerde selectie van cases (N=16); (4) een diepgaande analyse van twee beleidsprocessen waarin gebruik gemaakt werd van een groen- en/of witboek (N=2); en (5) de verwerking tot finale conclusies en aanbevelingen.

In dit eerste hoofdstuk, gaven we onder meer een omschrijving van groen- en witboeken en conceptnota's en bespraken we hun doelstellingen. Overheden kunnen deze instrumenten gebruiken om de beleidsanalyse te ondersteunen en draagvlak voor het beleid te creëren. Maar zij kunnen ook meer politiek-strategische doeleinden beogen, zoals het uitstellen van beslissingen. Er bestaat geen 'universele' definitie van groen- en witboeken en conceptnota's. Een groenboek omschrijven we in dit onderzoek als een document waarin de regering verschillende beleidsopties voorstelt met de bedoeling hierover een consultatieproces op te zetten. Een witboek omschrijven we als een document waarin de regering de beleidsoptie presenteert die ze wenst te volgen. Ook conceptnota's vormen een onderwerp van dit onderzoek. In een conceptnota, die in principe het resultaat is van overleg binnen de regering, zetten één of meerdere ministers hun visie op papier. We vinden in het buitenland geen duidelijk equivalent van de term 'conceptnota'.

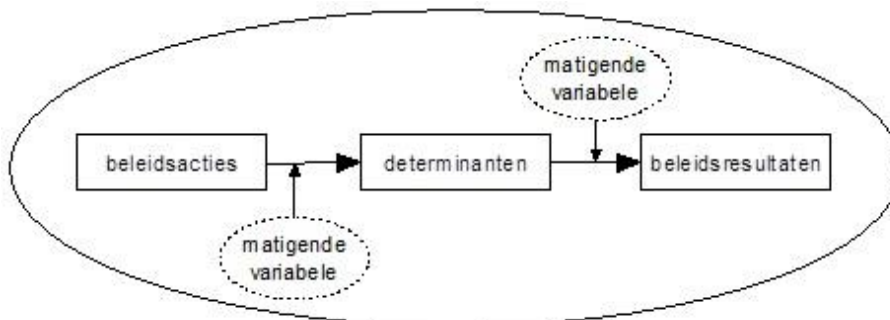
Dit onderzoek vatten we deels op als een vorm van evaluatie. In hoofdstuk 2 reconstrueren we dan ook de beleidstheorie van het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's. De logische modellering van de beleidstheorie is een veelvoorkomende techniek uit de evaluatieliteratuur en wordt vaak gebruikt eerste stap in de evaluatie van een beleidsinitiatief.

2. De logica van groen- en witboeken en conceptnota's

In dit hoofdstuk reconstrueren we de beleidstheorie van het gebruik van een groenboek, witboek of conceptnota. De beleidstheorie, als concept, heeft een centrale plaats in de evaluatieliteratuur. De beleidstheorie betreft, eenvoudig gesteld, de logica achter een beleidsmaatregel, zoals die in de hoofden van besluitvormers leeft (cfr. De Peuter, Smedt, Bouckaert, 2007; De Peuter & Pattyn, 2010).

Logische modellering van de beleidstheorie wordt vaak gebruikt als eerste stap in de evaluatie van een beleidsinitiatief. De logische modellering betreft dan een expliciete identificatie van de beleidsacties, gewenste beleidsresultaten, de determinanten (hier 'randvoorwaarden') en de matigende variabelen onderliggend aan een beleidsinitiatief (zie Figuur 4). Alhoewel de techniek in eerste instantie wordt toegepast voor de evaluatie van concrete beleidsmaatregelen, vormt ze eveneens een nuttig instrument om ook de activiteiten van groenboeken, witboeken en conceptnota's systematisch in kaart te brengen en te evalueren. In dit hoofdstuk volgen we deze systematiek. We bespreken achtereenvolgens het proces, de beleidsacties en gewenste resultaten, de randvoorwaarden en de matigende variabelen onderliggend aan de logica van groenboeken, witboeken en conceptnota's.

Figuur 4 - Logische modellering van de beleidstheorie



> 2.1. Proces

In deze paragraaf analyseren we het opmaakproces van een groenboek, witboek en conceptnota, in de context van de Vlaamse overheid. Op basis hiervan onderscheiden we in een volgende paragraaf de verschillende beleidsacties bij het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's.

> 2.1.1. Groenboek

We kunnen vijf stappen onderscheiden bij de opmaak van een groenboek. Er is echter geen standaardprocedure voor de opmaak van een groenboek, dit betreft bijgevolg een generiek model.

1. *Beslissing tot opmaak groenboek*: Het proces rond een groenboek start met de beslissing om een groenboek op te maken. We verwachten dat het initiatief bij de minister ligt, en dat een officiële beslissing door de Vlaamse regering vereist is. In principe wordt er vervolgens een procesnota opgemaakt waarin men een aanpak op maat uitwerkt voor de voorziene consultaties rond het groenboek. De procesnota biedt een antwoord op de vraag wie de stakeholders zijn, hoe men die zal bereiken, hoe het consultatieproces gecoördineerd zal worden, welke middelen beschikbaar zijn en hoe die worden ingezet, wat het doel en de ruimte voor consultatie is en welke termijnen voorzien worden (*Verkennd interview 2*, 14.11.2014).
2. *Opmaak groenboek (schrijfproces)*: Aan de publicatie van een groenboek gaat een schrijfproces vooraf. Verschillende actoren binnen de overheid¹⁸, zowel ambtenaren als kabinetsleden, uit verschillende beleidsdomeinen, kunnen betrokken zijn bij het schrijfproces.¹⁹
3. *Selectieve consultaties*: Aansluitend op of parallel met dit schrijfproces kunnen consultaties worden georganiseerd met een

¹⁸ In principe is het ook mogelijk dat ook externe belanghebbenden of deskundigen participeren aan dit schrijfproces.

¹⁹ Groenboeken (en witboeken) behandelen bij de Vlaamse overheid vaak thema's die aan verschillende beleidsdomeinen- of velden raken. Het groenboek ruimte van de Vlaamse overheid raakt bijvoorbeeld aan verschillende beleidsvelden, namelijk ruimte, wonen, mobiliteit, leefmilieu, energie, ... Dit blijkt onder meer uit de inleiding: "Hoe zorgen we voor kwalitatieve open ruimte, voor een vlotte mobiliteit, voor ruimte voor hernieuwbare energieproductie? Hoe voorkomen we overstromingen, zorgen we voor voedselproductie en bieden we investeerders en ondernemers voldoende ruimte om onze regio competitief te houden?" (RWO, 2012, p. 7).

aantal 'primaire stakeholders', die zich zowel binnen als buiten de overheid kunnen bevinden.

4. *Publicatie groenboek*: Het groenboek wordt bij wijze van mededeling voorgelegd aan de regering (Omzendbrief VR 2012/11). Vervolgens wordt het publiek gemaakt, bijvoorbeeld op de website van het/de betrokken departement(en) of via indiening in het Parlement. Dit resulteert in meer transparantie m.b.t. het beleid dat de regering of minister voert en kan de aanleiding zijn voor een *publiek of Parlementair debat*.
5. *Brede consultaties*: Ten slotte kan de overheid op basis van een groenboek een brede groep belanghebbenden en deskundigen consulteren.

Consultaties definiëren we in het onderzoek als “procedures waarbij het bestuur stakeholders raadpleegt om input te krijgen voor de verdere ontwikkeling van het beleid of de voorgestelde regelgeving” (Popelier e.a., 2010). Het initiatief ligt dus bij de overheid. Verschillende actoren kunnen over het groenboek geconsulteerd worden: namelijk andere overheden, belangengroepen²⁰, wetenschappelijke experts en individuele burgers en bedrijven.

Consultaties kunnen op verschillende manieren georganiseerd zijn. We maken in dit onderzoek een onderscheid tussen deliberatieve methoden en non-deliberatieve methoden. Bij een deliberatieve methode worden meerdere deelnemers geïnformeerd over het beleidsthema en worden zij aangemoedigd om hierover te discussiëren en van mening te wisselen alvorens tot een definitieve beslissing of aanbeveling te komen (Abelson, 2003, p. 242). Voorbeelden van deliberatieve methoden zijn de consultaties van adviesraad, focusgroepen, burgerjury's, burgerdebatten, expertenpanels, Bij non-deliberatieve methoden is er geen sprake van interactie tussen verschillende stakeholders. Voorbeelden van non-deliberatieve methoden zijn notice-and-

²⁰ Al dan niet via hun deelname aan een of meerdere strategische adviesraden.

comment-consultaties, circulation-for-comment²¹, gerichte internet-consultaties²², bilaterale gesprekken met stakeholders, ...enz.

> 2.1.2. *Witboek*

We kunnen vijf stappen onderscheiden bij de opmaak van een witboek. De term witboek wordt in de praktijk gebruikt voor “sterk uiteenlopende documenttypes, stijlen en formats die even uiteenlopende doelstellingen beogen” (Van Humbeeck, 2011, p. 7). Deze stappen zijn dus (zoals die van het groenboek) generiek.

We veronderstellen dat het proces van een witboek gelijkaardig is aan dat van een groenboek. Waarschijnlijk zijn er wel verschillen in het gewicht dat aan verschillende stappen gegeven wordt. We verwachten bijvoorbeeld minder uitgebreide consultaties bij een witboek dan bij een groenboek, gezien een witboek in principe reeds het resultaat is van een consultatieproces.

1. *Beslissing tot opmaak van een witboek*: Het proces start met de beslissing om een witboek op te maken. Deze beslissing kan al eerder genomen zijn, namelijk op het moment dat men een groenboektraject heeft opgestart dat moet uitmonden in een witboek.
2. *Opmaak witboek (schrijffproces)*: Het witboek wordt in principe opgemaakt op basis van de resultaten van een consultatieproces (evt. rond een groenboek). Verschillende actoren uit verschillende beleidsdomeinen kunnen meeschrijven aan een witboek, met het oog op een meer gecoördineerd beleid.²³

²¹ Bij notice and comment consultaties worden consultatiedocumenten verspreid naar het brede publiek (via internet en/of via een oproep in de media). Bij een circulate for comment consultatie worden consultatiedocumenten rechtstreeks gestuurd naar een aantal belanghebbenden (Vlaamse overheid, 2012). We verwachten dat er bij een groenboek steeds sprake is van een brede verspreiding via het internet en/of de media (notice and comment), eventueel aangevuld met een rechtstreeks verspreiding naar een aantal belanghebbenden (circulation for comment).

²² Bij gerichte internetconsultaties wordt het publiek gevraagd om te reageren op een aantal open of gesloten consultatievragen (Vlaamse overheid, 2012).

²³ Volgens Michaud & Tremblay bestaat er in deze samenwerking een gevaar voor “bureaucratische spelletjes”: “Le premier écueil peut venir de l’interaction entre les acteurs en provenance de ministères engagés à divers niveaux dans la phase d’élaboration, ce qui peut mener à de véritables «jeux bureaucratiques » (...). Ces jeux peuvent souvent être motivés par des ressources convoitées par divers ministères ou par des services au sein d’un même ministère, voire par la réaction face à des changements anticipés ou des désirs

3. *Selectieve consultaties*: Aansluitend op of parallel met het schijfproces kunnen consultaties worden uitgevoerd met een aantal primaire stakeholders binnen en buiten de overheid.
4. *Publicatie witboek*: Vervolgens wordt het witboek voorgelegd aan de regering. In Vlaanderen bepaalt Omzendbrief VR 2012/11 dat een witboek bij wijze van nota ter beslissing aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd. Daarna wordt het witboek publiek gemaakt, bijvoorbeeld op de website van het/de betrokken departement(en) of via indiening in het Parlement. Dit kan de start zijn van een *publiek of Parlementair debat*.
5. *Brede consultaties*: Ten slotte kan de overheid op basis van een witboek externe belanghebbenden en deskundigen consulteren. We verwachten dat dit minder uitgebreid gebeurt dan bij een groenboek, dat expliciet dient als een consultatiedocument. Witboeken hebben niettemin tot doel het maatschappelijk debat en de maatschappelijk-politieke consensus te bevorderen (Van Humbeeck, 2011, p.3; Atkinson, 2002).

> 2.1.3. *Conceptnota*

Ook het proces rond een conceptnota delen we op in vijf stappen.

1. *Beslissing tot opmaak van een conceptnota*: Deze beslissing vormt de start van het proces. Er kan in deze stap ook een procesnota opgemaakt waarin men een aanpak op maat heeft uitgewerkt voor de voorziene consultaties rond het conceptnota's.
2. *Opmaak conceptnota (schrijfproces)*: Gezien conceptnota's volgens verschillende respondenten de neerslag zijn van een politiek compromis, spelen kabinetsmedewerkers waarschijnlijk een belangrijke rol in het schrijfproces.

de maintien du statu quo.» (Michaud & Tremblay, 2006, p. 25). Ook op politieke niveau is er volgens deze auteurs niet altijd sprake van gedeelde doelstellingen: "Idéalement, les livres blancs devraient représenter une énonciation des politiques gouvernementales supportées par l'expertise des responsables des divers ministères, ce qui n'est pas toujours le cas" (Michaud & Tremblay, 2006, p. 26).

3. *Selectieve consultaties*: Aansluitend op of parallel met het schijfproces kunnen een aantal primaire stakeholders geconsulteerd worden.
4. *Publicatie conceptnota*: Vervolgens wordt een conceptnota voorgelegd aan de regering, hetzij bij wijze van nota ter beslissing, hetzij bij wijze van mededeling (Omzendbrief VR 2012/11).²⁴ In principe wordt ze ook publiek beschikbaar gemaakt, bijvoorbeeld op de website van het/de betrokken departement(en) of via indiening in het Parlement. Op basis daarvan kan een *publiek of Parlementair debat* opgestart worden. Niettemin zijn er in Vlaanderen ook voorbeelden van conceptnota's die niet openbaar werden gemaakt en waar geen publieke of Parlementaire discussie over heeft plaatsgevonden (*Verkennd interview 2*, 14.11.2014; cfr. infra).²⁵
5. *Brede consultaties*: Ten slotte kan de overheid op basis van een conceptnota externe belanghebbenden en deskundigen consulteren.

Toepassing op het onderzoek

Een deel van ons onderzoek, nl. onderzoeksfasen 3b en 4, bestaat erin om het procesverloop van een groenboek, witboek en conceptnota in kaart te brengen. Hoe komen groenboeken, witboeken en conceptnota's in de Vlaamse overheid tot stand? Welke actoren worden in welke fase betrokken? We zullen daarvoor het generieke model dat hierboven beschreven werd, toetsen aan de praktijk en nagaan welke verschillen er eventueel zijn. Daarbij gaan we ook na welke actoren in welke stap betrokken werden.

> 2.2. Beleidsacties en gewenste resultaten

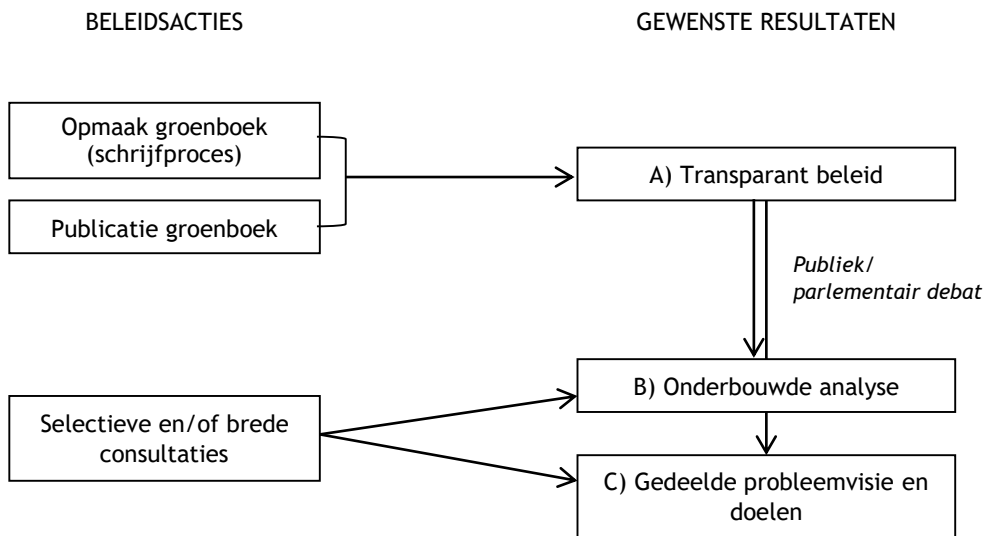
Vertrekkend vanuit het hierboven omschreven proces van groen- en witboeken en conceptnota's, onderscheiden we hier de beleidsacties van groen- en witboeken en conceptnota's. We koppelen deze beleidsacties aan gewenste resultaten.

²⁴ In Vlaanderen bepaalt Omzendbrief VR 2012/11 dat een conceptnota hetzij bij wijze van nota ter beslissing, hetzij bij wijze van mededeling aan de regering wordt voorgelegd, afhankelijk van de inhoud en strekking van de conceptnota (VR 2012/11).

²⁵ Het is ook niet verplicht om een nota van de Vlaamse regering (namelijk een groenboek, witboek of conceptnota) in te dienen bij het Vlaams Parlement (Omsendbrief VR 2012/11).

> 2.2.1. Groenboeken

Figuur 5 - Groenboek: beleidsacties en gewenste resultaten



In Figuur 5 geven we de beleidsacties rond een groenboek schematisch weer. De beleidsacties kwamen reeds aan bod bij de bespreking van het procesverloop. We onderscheiden drie gewenste resultaten van deze beleidsacties.

- A. *Transparant beleid*: Door het publiek en het Parlement via een groenboek te informeren over de verschillende beleidsopties die de regering of minister overweegt, wordt de transparantie m.b.t. het beleid vergroot. Deze transparantie is een noodzakelijke voorwaarde opdat parlementsleden en externe belanghebbenden kunnen reageren op het beleid (OECD, 2003, p. 15).
- B. *Onderbouwde beleidsanalyse*: Beleidskwesties worden steeds complexer en overheden zijn in toenemende mate afhankelijk van externe kennis, informatie en expertise (Peters & Barker, 1993). Op basis van een groenboek, eventueel gevolgd door een consultatie van belanghebbenden, kunnen parlementsleden en diverse externe belanghebbenden of deskundigen informatie, ideeën en nieuwe inzichten aanleveren voor het beleid en potentiële alternatieven in kaart brengen (Popelier, 2010; Abelson, 2003; Pröpper & Steenbeek,

1999).²⁶ Op basis van deze input kunnen beleidsmakers (1) de probleemanalyse, (2) de beleidsdoelen en (3) de verschillende beleidsopties beter onderbouwen en, indien nodig, bijstellen.

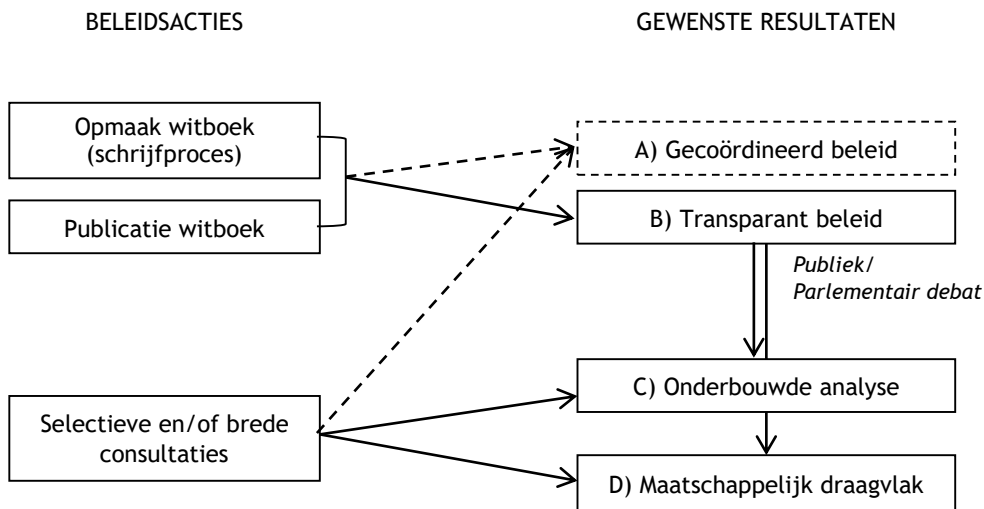
- C. *Maatschappelijk gedeelde probleemvisie en doelstellingen*: Actoren in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces de kans geven om te participeren, zou de acceptatie van het uiteindelijke beleid vergroten (Pröpper & Steenbeek, 1999; Edelenbos, 2000). We veronderstellen dat het consultatieproces opgebouwd rond het groenboek het ontstaan van (1) een maatschappelijk gedeelde probleemvisie en (2) maatschappelijk gedeelde beleidsdoelstellingen kan bevorderen. Bovendien krijgen beleidsmakers zicht op het draagvlak voor verschillende beleidsvoorstellen en kunnen zij hier dus mee rekening houden bij de verdere uitwerking van het beleid. Dit kan het draagvlak voor de gekozen aanpak in het witboek bevorderen.

Het betrekken van maatschappelijke actoren bij het beleid is overigens ook zinvol vanuit ideologische overwegingen, zoals het realiseren van de democratische idealen van legitimiteit en verantwoording (Abelson, 2003). Vanuit dit perspectief zou betrokkenheid bijdragen aan het dichten van de kloof tussen overheid en burger (Edelenbos, 2000, p. 89). Dit zullen we echter slechts in beperkte mate evalueren binnen het opzet van dit onderzoek.

²⁶ We kunnen verschillende types informatie onderscheiden, namelijk informatie over de haalbaarheid van beleidsvoorstellen op het terrein (*technè*), de wetenschappelijke onderbouwdheid van het beleid (*episteme*) of de algemene wenselijkheid van het beleid (*phronesis*) (Tenbengel, 2008; gebaseerd op Flyvbjerg, 2001).

> 2.2.2. Witboeken

Figuur 6 - Witboek: beleidsacties en gewenste resultaten



In Figuur 6 geven we de beleidsacties van een witboek weer. De beleidsacties moeten bijdragen tot bepaalde resultaten. We onderscheiden vier gewenste resultaten bij de opmaak van een witboek.

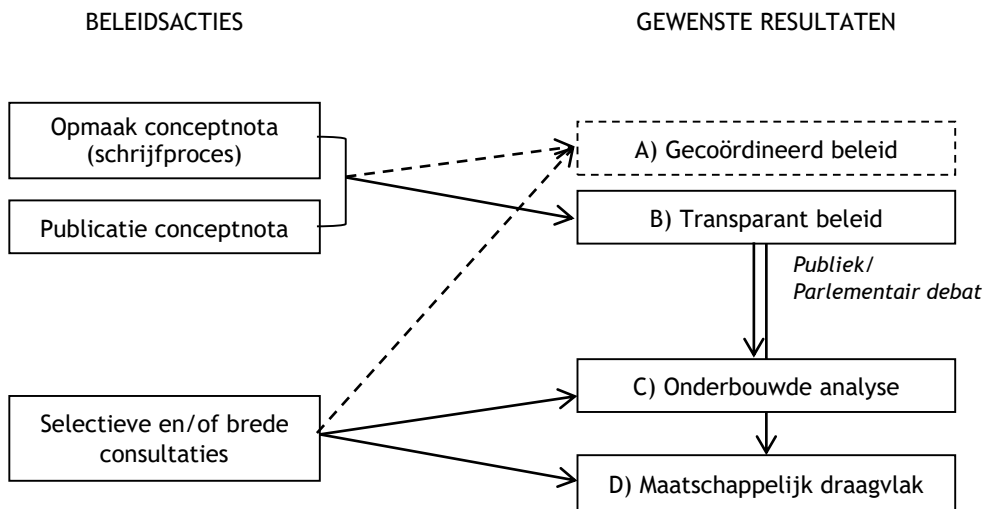
- A. *Gecoördineerd beleid*: Via een witboek kan men een gecoördineerde aanpak uitwerken van een beleidsprobleem dat verschillende ministeries of ministeriële bevoegdheden overschrijdt. In ons model wordt dit resultaat met stippellijnen aangeduid, vanuit de veronderstelling dat beleidscoördinatie niet bij elk witboek een beoogd resultaat is.
- B. *Transparant beleid*: Via een witboek worden parlementsleden en externe belanghebbenden of deskundigen geïnformeerd over de beleidsaanpak die de regering voorstaat. Deze transparantie is, zoals bij een groenboek, een noodzakelijke voorwaarde opdat parlementsleden en externe belanghebbenden kunnen reageren op en debatteren over het voorgestelde beleid (Doerr, 1973, p. 352). In die zin wordt het Parlement via een witboek ook versterkt in haar taak om de regering te controleren.

- C. *Onderbouwde analyse*: De regering of minister kan de input van parlementsleden, belanghebbenden en deskundigen op het witboek gebruiken om de beleidsaanpak beter onderbouwen (Doerr, 1973, p. 352).²⁷ De verschillende types kennis of informatie die actoren kunnen aanleveren, zoals informatie over de haalbaarheid en wenselijkheid van het beleid, werden eerder al besproken.
- D. *Maatschappelijk draagvlak voor de gekozen beleidsaanpak*: Door het publiek en Parlement reeds in een vroege fase bij het beleid te betrekken, kan men draagvlak of minstens begrip creëren voor de gekozen beleidsaanpak (Popelier, 2010, p. 20). Op die manier wordt de uitvoering en naleving van de uiteindelijke beleidsbeslissing vergemakkelijkt (Abelson, 2003). Doerr (1973) stelt in haar analyse van twee witboekprocessen vast dat het publiek debat rond het witboek een klimaat heeft geschapen waarin veranderingen beter aanvaard werden door het publiek. Draagvlak ontstaat wanneer de attitude van belanghebbenden en/of burgers ten opzichte van het beleid positief of neutraal is (Boedeltje & De Graaf, 2004, p.3). Draagvlak kan daarnaast ook tot uiting komen in het gedrag van individuen, namelijk in de vorm van protest- of steunacties ten opzichte van het object van draagvlak (Boedeltje & De Graaf, 2004, p. 4). Draagvlak is zeker geen automatisch gevolg van consultaties. Wanneer participanten hun inbreng onvoldoende herkennen in de uiteindelijke beleidsuitkomsten, kan dit een averechts effect hebben op draagvlak (Cornips, 2008). We komen hier verder nog op terug (Paragraaf 2.3. Randvoorwaarden).

²⁷ In de twee witboekprocessen die Doerr (1973) onderzocht, was dit een belangrijke resultaat: "The White Paper process helped to establish countervailing sources of information and analysis. A noteworthy feature of the tax debate, for example, was the substantial amount of information and commentary on the tax proposals which was received by the Department of Finance from outside groups and provincial governments. (...)It was in this way that the White Paper process helped to improve the government's final policy and to promote a mutual exchange of information with some of the provinces in a policy area of common concern" (p. 352-353).

> 2.2.3. Conceptnota

Figuur 7 - Conceptnota: beleidsacties en gewenste resultaten



Figuur 7 biedt een overzicht van de beleidsacties rond een conceptnota en de gewenste resultaten. We onderscheiden vier gewenste resultaten van het gebruik van een conceptnota.

- A. *Gecoördineerd beleid*: Via een conceptnota kunnen beleidsdoelstellingen en -acties beter op elkaar worden afgestemd, wat resulteert in een meer gecoördineerd beleid. In ons model wordt dit resultaat met stippellijnen aangeduid, vanuit de veronderstelling dat beleidscoördinatie niet bij elke conceptnota een beoogd resultaat is.
- B. *Transparant beleid*: Via een conceptnota worden parlementsleden en externe belanghebbenden of deskundigen geïnformeerd over de beleidsaanpak die de regering voorstaat.
- C. *Onderbouwde analyse*: De regering of minister kan de input uit het maatschappelijk debat gebruiken om haar beleidsvoorstel beter te onderbouwen.
- D. *Draagvlak voor de gekozen beleidsaanpak*: Door stakeholders reeds in een vroege fase bij het beleid te betrekken, kan er draagvlak of

minstens begrip gecreëerd worden voor de gekozen beleidsaanpak (Popelier, 2010, p. 20).

Toepassing op het onderzoek

Aan de hand van een surveyonderzoek uitgevoerd bij beleidsmakers en stakeholders die betrokken waren bij een selectie van zestien beleidsprocessen waarin gebruik gemaakt werd van een groenboek, een witboek of een conceptnota zullen we nagaan in welke mate de gewenste resultaten bereikt worden.

> 2.3. Randvoorwaarden

Opdat het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's tot de gewenste resultaten kan leiden, moeten een aantal determinanten of randvoorwaarden vervuld zijn. We bespreken deze randvoorwaarden hier. Ze werden geformuleerd op basis van een analyse van de kwaliteitscriteria en aanbevelingen die in de literatuur rond (publieks)consultaties aan bod komen, en op basis van de bevindingen uit onze literatuurstudie omtrent groen- en witboeken en conceptnota's. In het vervolg van de paragraaf bespreken we per instrument en per gewenst resultaat welke randvoorwaarden van belang zijn.

Randvoorwaarden kunnen velerlei zijn. We zullen ons in het onderzoek beperken tot de randvoorwaarden die we konden identificeren in de literatuur en tijdens verkennende gesprekken met deskundigen op het thema in Vlaanderen. We hebben uiteraard oog voor andere mogelijke randvoorwaarden die tijdens de analyse zeer belangrijk zouden blijken.

– Duidelijke inhoud:

Opdat er een grotere transparantie m.b.t. het beleid gerealiseerd wordt, dienen groenboeken, witboeken en conceptnota's voldoende expliciet te zijn. Als de inhoud niet voldoende accuraat of expliciet is, is het ook moeilijker om tot een diepgaand debat te komen in het Parlement en/of in de samenleving (Doerr, 1973, p. 48).²⁸ Een groenboek bijvoorbeeld, dient een heldere probleemanalyse, duidelijke beleidsdoelstellingen en duidelijke beleidsopties te bevatten, zonder definitieve keuzes te maken. Het witboek

²⁸ "In the final analysis, the content of White Papers is the critical factor which determines the extent to which this document can serve as a means of controlling the Government. If the Government chooses not to provide explicit and accurate information or projections of its future proposals, the procedure becomes a formality that is of limited use to the parliamentarian." (Doerr, 1973, p. 48)

en de conceptnota dienen een duidelijke toelichting te bevatten van de gekozen beleidsaanpak. Dat witboeken niet altijd een heel expliciet beleidsvoorstel bevatten, blijkt uit volgend citaat: *“Important Whitehall documents all go through the process of toning down, passing from department to department ‘papering over the cracks’ until much of the original force - or even sense - has vanished.”* (Sampson, 1966, p. 298). Met het oog op transparantie, dienen deze documenten ook steeds expliciet te vermelden welke informatiebronnen gebruikt werden.

- Toegankelijke formulering & vorm:

Om transparantie te realiseren, dient de formulering en vorm van groenboeken, witboeken en conceptnota's voldoende toegankelijk zijn. De documenten dienen m.a.w. vlot leesbaar, voldoende gestructureerd en beknopt en 'to the point' te zijn.²⁹

- Middelen & capaciteit voor consultaties:

Het is belangrijk dat de nodige middelen worden vrijgemaakt voor het consultatieproces dat rond een groenboek, witboek of conceptnota georganiseerd wordt. Consultaties die met een gebrek aan middelen worden opgezet, zijn vaak niet succesvol (Dienst Wetsmatiging, 2012). Ook moet er voldoende beleids capaciteit zijn. Er moeten m.a.w. ambtenaren of externen aangesteld worden die de nodige expertise³⁰ en tijd hebben om het consultatieproces voor te bereiden, op te volgen en te evalueren. Om de resultaten van consultaties mee te kunnen nemen in het beleid, is het eveneens belangrijk dat er voldoende beleids capaciteit beschikbaar is voor de analyse en verwerking van de resultaten van de consultatie.

- Voldoende tijd:

Belanghebbenden dienen voldoende tijd te hebben om hun inbreng te doen (Dienst Wetsmatiging, 2012, p. 19). Wanneer de beleidsmaker onvoldoende tijd heeft om consultaties behoorlijk uit te voeren, kan hij/zij beter afzien

²⁹ Het gebrek aan leesbaarheid van sommige groen- en witboeken komt bijvoorbeeld aan bod in de analyse van Kuper (1994): *“There is, however, an insufficient awareness of the wide-ranging significance of these Brussels conclusions among the political public. This is not helped by the form and content of the two Papers, which are a serious bar to readability and comprehensibility, particularly in the constant repetitions”* (Kuper, 1994, p. 137).

³⁰ Doerr (1973) stelt in haar doctoraat over witboeken in de Canadese overheid dat de regering en het Parlement vaak niet goed wisten hoe ze moesten omgaan met het verloop en de resultaten van het publiek debat (p. VII). *“Government had to learn to be responsive to the debates it had initiated. It had to learn to communicate and react to the process that is set in motion”* (Doerr, 1973, p. 185). We menen dat deze vaststelling ook van toepassing kan zijn op groenboekprocessen.

van een consultatie (Popelier e.a., 2010, p. 75). De kans bestaat immers dat de (input uit) de consultatie anders niet voldoet aan de verwachtingen (Ibidem). Doerr meent dat witboeken, zeker wanneer ze sterk gericht zijn op publieksparticipatie, in principe geen geschikt instrument zijn wanneer onmiddellijke actie vereist is (Doerr, 1973, p. 349). Deze conclusie kan worden verruimd naar groenboeken en conceptnota's.

– Evenwichtige betrokkenheid:

Verschillende belangen dienen vertegenwoordigd zijn in het consultatieproces. Wanneer men belangengroepen consulteert, moet men zorgen dat er geen relevante organisaties worden uitgesloten. Het realiseren van een evenwichtige betrokkenheid, houdt ook in dat men bij een open consultatieproces (waaraan alle burgers kunnen deelnemen) inspanningen doet om ook ondervertegenwoordigde groepen te bereiken, om zo een evenredige betrokkenheid te realiseren (Popelier, 2010, p. 22). Zo niet, bestaat het gevaar dat enkel geprivilegieerde belangengroepen baat hebben bij het witboekproces (Doerr, 1973). Onderzoek wijst uit dat jongeren en etnisch-culturele minderheden over het algemeen minder goed bereikt worden bij burgerparticipatie-initiatieven (Wilson, 1999).

In haar analyse van het witboekproces rond belastingshervorming stelt Doerr (1973) vast dat slechts een kleine minderheid van belastingsbetalers, voornamelijk groepen en individuen die deel uitmaken van de gevestigde machtsstructuren, effectief invloed konden uitoefenen op de beleidsmakers (p. 359). In haar conclusies stelt ze dan ook dat *“if the Government intends to pursue this type of policy-making approach, new ‘rules of the game’ are needed.”* Ze besluit dat *“above all, the Government and Parliament must avoid allowing the process to be exploited as a means of serving privileged groups in society by ensuring that a representative sample of opinions and views are solicited and received”* (Doerr, 1973, p. 362).

– Beleidsruimte:

Het is van belang dat er ruimte is om op basis van de uitkomsten van een consultatieproces, aanpassingen te doen aan de probleemanalyse, beleidsdoelstellingen of beleidsopties in een groenboek, witboek of conceptnota. Het heeft weinig zin om te consulteren wanneer er, om juridische redenen of omdat de beslissing al vastligt, geen beleidsruimte meer bestaat (Popelier e.a., 2010, p. 74). In dit kader is het ook belangrijk dat men via een groenboek, witboek of conceptnota de kwaliteit van het beleid wenst te verbeteren en men niet louter politiek-strategisch doelstellingen nastreeft (bv. aandacht afleiden van andere beleidsontwikkelingen of beleid legitimeren).

- Transparant proces:

Transparantie van het proces is een belangrijke randvoorwaarde. Via deze transparantie kan men de betekenis van een advies van deskundigen inschatten of de representativiteit van een representatieadvies beoordelen (Popelier, 2010, p. 46). Transparantie versterkt ook het publieke vertrouwen in consultaties (Popelier, 2010, p. 46).

- Feedback:

Via feedback kan de overheid motiveren waarom er afgeweken wordt van de aanbevelingen van respondenten. Op die manier geeft men aan dat men daadwerkelijk rekening houdt met de inbreng van de belanghebbende en kan men het draagvlak - of minstens het begrip - voor een beleidsaanpak vergroten.

> **2.3.1. Groenboek**

Tabel 3 biedt een overzicht van de randvoorwaarden die vervuld dienen te zijn opdat de beleidsacties rond een groenboek de gewenste resultaten opleveren. Bepaalde randvoorwaarden betreffen logischerwijze meerdere resultaten.

Tabel 3 - Randvoorwaarden gebruik groenboek

<i>Gewenste resultaten →</i> <i>Randvoorwaarden ↓</i>	A) Transparantie van beleid	B) Onderbouwde analyse	C) Gedeelde probleemvisie en doelen
Duidelijke inhoud	X	X	X
Toegankelijke formulering en vorm	X	X	X
Middelen & capaciteit voor consultaties		X	X
Voldoende tijd		X	X
Evenwichtige betrokkenheid		X	X
Beleidsruimte		X	X
Transparant proces		X	X
Feedback			X

> 2.3.2. Witboek

Tabel 4 biedt een overzicht van de randvoorwaarden die vervuld dienen te zijn opdat de beleidsacties rond een witboek de gewenste resultaten opleveren. Voor een groot deel gelden dezelfde randvoorwaarden als bij een groenboek.

Tabel 4 - Randvoorwaarden gebruik witboek

<i>Gewenste resultaten →</i> <i>Randvoorwaarden ↓</i>	A) Gecoördineerd beleid	B) Transparant beleid	C) Onderbouwde analyse	D) Maatschappelijk draagvlak
Duidelijke inhoud	X	X	X	X
Toegankelijke formulering & vorm		X	X	X
Middelen & capaciteit voor consultaties			X	X
Voldoende tijd			X	X
Evenwichtige betrokkenheid			X	X
Beleidsruimte			X	X
Transparant proces			X	X
Feedback				X

> 2.3.3. *Conceptnota*

Tabel 5 biedt een overzicht van de randvoorwaarden die vervuld dienen te zijn opdat de beleidsacties rond een conceptnota de gewenste resultaten opleveren. Deze randvoorwaarden zijn dezelfde als bij een witboekproces.

Tabel 5 - Randvoorwaarden gebruik conceptnota

<i>Gewenste resultaten</i> → <i>Randvoorwaarden</i> ↓	A) Gecoördineerd beleid	B) Transparant beleid	C) Onderbouwde analyse	D) Maatschap- pelijk draagvlak
Duidelijke inhoud	X	X	X	X
Toegankelijke formulering & vorm		X	X	X
Middelen & capaciteit voor consultaties			X	X
Voldoende tijd			X	X
Evenwichtige betrokkenheid			X	X
Beleidsruimte			X	X
Transparant proces			X	X
Feedback				X

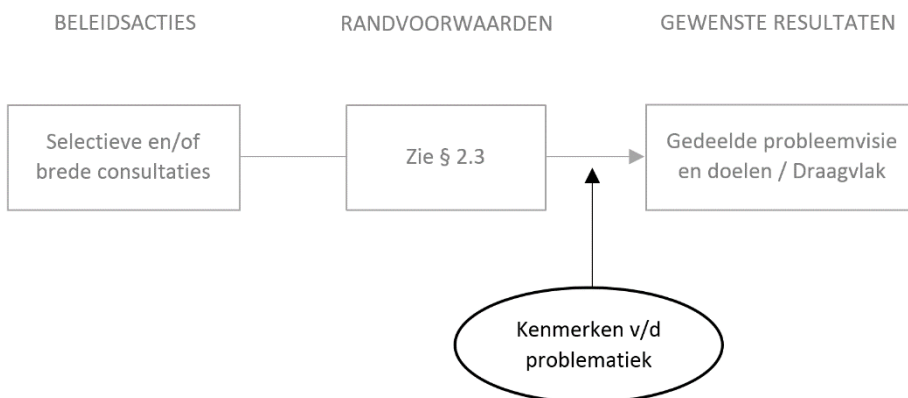
Toepassing op het onderzoek

Aan de hand van ons surveyonderzoek zullen we niet alleen nagaan in welke mate de gewenste resultaten bereikt worden, maar ook welke randvoorwaarden dit in de hand werken. Hiervoor operationaliseren we de randvoorwaarden verder tot een aantal specifieke, meetbare criteria.

> 2.4. Matigende variabelen

Matigende variabelen zijn externe factoren die de veronderstelde relaties in het logische model kunnen belemmeren of bevorderen (De Peuter, Smedt, Bouckaert, 2007). In onze reconstructie van de beleidstheorie, beschouwen we de kenmerken van de problematiek of thematiek als een matigende variabele. Deze variabele is misschien niet volledig 'extern', maar het is alleszins een variabele die beleidsmakers niet kunnen controleren en waarvan we veronderstellen dat ze de relaties in ons model beïnvloedt. Deze variabele is volgens ons zowel van belang bij groenboeken als bij witboeken en conceptnota's, en beïnvloedt de mate waarin men een gedeelde visie en doelstellingen (wat het groenboek betreft) of een gedeeld draagvlak (wat het witboek en de conceptnota betreft) kan bereiken. Dit geven we weer in Figuur 8.

Figuur 8 - Kenmerken van de problematiek als matigende variabele



Van Damme (2012, p. 35) beschrijft de kenmerken van de problematiek als een "(situatie)specifieke contextfactor die een rol speelt ten aanzien van het procesverloop en -resultaten" van interactief beleid. Interactief beleid is niet hetzelfde als consulteren. Bij interactieve planning werken "maatschappelijke en eventuele overheidsactoren *samen* een ontwerp van beleidsplan uit, op initiatief van een overheid" (Van Damme, 2012). Consultaties omschreven we eerder al als procedures waarbij het bestuur stakeholders *raadpleegt* om input te krijgen voor de verdere ontwikkeling van het beleid of de voorgestelde regelgeving. Niettemin zijn de resultaten die men nastreeft, gelijkaardig. In beide gevallen is het creëren van draagvlak bijvoorbeeld een belangrijke doelstelling. Op basis van de literatuur onderscheidt Van Damme (2012) drie elementen die van belang zijn om de

kenmerken van de problematiek in kaart te brengen, namelijk de complexiteit, de objectieve impact en de subjectieve impact van de problematiek.

De complexiteit van het probleem houdt verband met de wetenschappelijke onzekerheid en maatschappelijke onenigheid met betrekking tot dit probleem (Rittel & Webber, 1973, Van Damme, 2012). De mate van impact heeft te maken met de verdeling van kosten en baten. De objectieve impact houdt verband met het aantal mensen dat directe en ingrijpende gevolgen ondervindt van het beleid (Partners+Pröpper, 2008; Van Damme, 2012). De subjectieve impact houdt ten slotte verband met het belang dat mensen hechten aan het thema (Van Damme, 2012). Deze drie elementen beïnvloeden de mate waarin men een gedeelde visie en /of een gemeenschappelijk draagvlak kan realiseren.

> 2.5. Voorlopig besluit

In dit hoofdstuk hebben we de beleidstheorie van het gebruik van een groenboek, witboek of conceptnota gereconstrueerd. Eerst analyseerden we het opmaakproces van een groenboek, witboek en conceptnota (Paragraaf 2.1). We onderscheidden vijf generieke stappen, met als eerste stap de beslissing tot opmaak van een groenboek, witboek of conceptnota, en als laatste stap het brede consultatieproces. We veronderstellen dat het opmaakproces voor deze drie instrumenten in grote lijnen gelijkaardig is, al zullen sommige stappen waarschijnlijk een belangrijkere plaats innemen bij het ene instrument dan bij het andere (bijvoorbeeld bredere consultaties bij een groenboek dan bij een witboek). In dit onderzoek willen we dit generieke model testen aan de praktijk en nagaan welke verschillen er eventueel zijn.

Op basis van de stappen in het opmaakproces, hebben we de beleidsacties bij de opmaak van een groenboek, witboek en conceptnota gereconstrueerd. Deze beleidsacties moeten resulteren in bepaalde gewenste resultaten, zoals een transparant beleid, een onderbouwde beleidsanalyse en/of de creatie van een gemeenschappelijke visie of draagvlak (Paragraaf 2.2). Om deze resultaten te kunnen realiseren, dienen er wel een aantal randvoorwaarden vervuld te zijn, zoals een duidelijke inhoud en toegankelijke formulering van het groenboek, witboek of de conceptnota, en voldoende middelen en capaciteit voor consultaties (Paragraaf 2.3). Ten slotte omschreven we de kenmerken van de problematiek als een matigende variabele (Paragraaf 2.4). In dit onderzoek zullen we nagaan in welke mate de beleidsacties gerealiseerd en de gewenste resultaten bereikt worden, en welke randvoorwaarden dit in de hand werken.

3. De Vlaamse praktijk van groen- en witboeken en conceptnota's

> 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de Vlaamse praktijk van groen- en witboeken en conceptnota's verkend. We hebben vooral aandacht voor de inhoudelijke doelstellingen van het gebruik van deze instrumenten en voor de eventuele terminologische, procedurele en procesmatige afspraken rond het gebruik ervan. Ook worden de definities die in Vlaanderen gehanteerd worden, in dit hoofdstuk in internationaal perspectief geplaatst. De belangrijkste referentiepunten hierbij zijn het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie, die allebei reeds een lange(re) traditie hebben in het gebruik van groen- en witboeken dan Vlaanderen (Van Humbeeck, 2011, p. 19).

Het hoofdstuk begint met een vergelijking van de definities die verschillende landen hanteren. Vervolgens situeren we het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's in de Vlaamse beleidscontext. Hierbij gaan we onder meer in op de Omzendbrief VR 2012/11, die een aantal terminologische en procedurele afspraken rond het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's in Vlaanderen heeft vastgelegd. Tot slot is er ook aandacht voor enkele verwante beleidsinstrumenten zoals de reguleringsimpactanalyse (RIA) en de regelgevingsagenda.³¹

> 3.2. Vergelijking van definities van groenboeken, witboeken en conceptnota's in diverse landen

In Vlaanderen worden de terminologische afspraken rond groen -en witboeken en conceptnota's vastgelegd door Omzendbrief VR 2012/11. In deze paragraaf vergelijken we deze definities met de definities die door de Europese

³¹ Het internationale luik van deze onderzoeksfase werd beperkt tot een vergelijking van definities die in verschillende landen gehanteerd worden. P. Van Humbeeck biedt namelijk in zijn Working Paper van 2011, getiteld 'Werken met wit- en groenboeken: analyse van beleid, ervaringen en praktijk' een uitstekend overzicht van de praktijken, het beleid, de richtlijnen en de procedures rond het gebruik van groen- en witboeken in het Verenigd Koninkrijk, de Europese Commissie en Vlaanderen. In ons eigen onderzoek hebben we verschillende wetenschappelijke publicaties en beleidsdocumenten bestudeerd, zonder echter substantiële nieuwe ontwikkelingen te detecteren m.b.t. het gebruik, het beleid of de richtlijnen rond het gebruik van groen- en witboeken in het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie. Voor een bespreking van groen- en witboeken in de Britse en Europese context verwijzen we bijgevolg naar de Working Paper van Van Humbeeck.

Commissie, het Verenigd Koninkrijk en Canada gehanteerd worden. Een officiële definitie van een witboek of groenboek (of conceptnota) bestaat niet, ook niet in het Verenigd Koninkrijk of binnen de Europese Commissie (Van Humbeeck, 2011). We hanteren voor het Verenigd Koninkrijk de definitie van groen- en witboeken die terug te vinden is op de officiële website van het Britse Parlement (www.parliament.uk). Voor Europa hanteren we de definitie die gegeven wordt in het glossarium op de officiële website van de Europese Unie (www.europa.eu). Voor Canada gebruiken we ten slotte de definitie die terug te vinden is op de officiële website van het Canadese parlement (<http://www.parl.gc.ca/>).

> 3.2.1. Groenboek

In Tabel 6 vergelijken we de definitie van het Vlaams Parlement (Omzendbrief VR 2012/11) met de definities die in de andere landen gebruikt worden. In de linkerkolom wordt de volledige definitie weergegeven. De rechterkolom vat op basis van deze definitie de doelstelling, inhoud en het proces en actoren van een groenboek samen.

Tabel 6 - Vergelijking definities groenboek

Vlaanderen	
<p>“De term “Groenboek” wordt gebruikt voor een reflectie- en consultatiedocument over een maatschappelijk belangrijk beleidsvraagstuk.</p> <p>Een Groenboek bevat een analyse van een bepaald probleem en mogelijke beleidsopties die daaruit voortvloeien maar geen volledig uitgewerkte beleidsvoorstellen of standpunten.</p> <p>Kenmerkend voor een Groenboek is dat het tot doel heeft op officiële en transparante wijze reacties en meningen van alle mogelijke geïnteresseerde partijen te verzamelen. Een Groenboek wordt opgesteld als men wil toetsen of een probleemanalyse op het terrein gedeeld wordt, of er niet bepaalde feiten of argumenten over het hoofd gezien werden of verkeerd ingeschat, of er bepaalde “best practices” zijn, enzovoort.</p>	<p>Doelstelling Groenboek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reflectie- en consultatiedocument • Op transparante wijze reacties van geïnteresseerden verzamelen <p>Inhoud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Over maatschappelijk belangrijk vraagstuk • Probleemanalyse, mogelijke beleidsopties, geen uitgewerkte voorstellen <p>Proces en actoren</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventueel ter voorbereiding Witboek

Een Groenboek heeft in principe (maar niet noodzakelijk) de bedoeling om een Witboek voor te bereiden.”	
Verenigd Koninkrijk	
“Green Papers are consultation documents produced by the Government. Often when a government department is considering introducing a new law, it will put together a discussion document called a Green Paper. The aim of this document is to allow people both inside and outside Parliament to debate the subject and give the department feedback on its suggestions. Copies of consultation documents such as Green Papers and White Papers which are produced by the Government are available on the related departmental websites.”	<p>Doelstelling Groenboek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consultatie- en discussiedocument • Debat stimuleren en feedback verzamelen <p>Proces en actoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opgesteld door de overheid • Online beschikbaar
Europese Commissie	
“Green Papers are documents published by the European Commission to stimulate discussion on given topics at European level. They invite the relevant parties (bodies or individuals) to participate in a consultation process and debate on the basis of the proposals they put forward. Green Papers may give rise to legislative developments that are then outlined in White Papers.”	<p>Doelstelling Groenboek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Discussie stimuleren rond voorstellen • Relevante partijen betrekken <p>Proces en actoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opgesteld door Europese Commissie • Evt. gevolgd door Witboek
Canada	
“An official document sponsored by Ministers of the Crown which is issued by government to invite public comment and discussion on an issue prior to policy formulation”	<p>Doelstelling Groenboek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reacties en discussie bij de bevolking stimuleren <p>Proces en actoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uitgebracht door de overheid, voorafgaand aan de beleidsformulering

We stellen vast dat in deze vier definities de doelstelling van het groenboek steeds gelijkaardig omschreven wordt. Een groenboek is een discussie- en

consultatiedocument en het doel is om het debat te stimuleren en feedback te verzamelen (dus in feite ‘draagvlak testen’, ‘publiek voorbereiden op verandering’ en de ‘beleidsanalyse ondersteunen’, cf. hoofdstuk 1). Geen van de definities gaat specifiek in op de vorm die deze consultaties kunnen aannemen. De deelnemers aan deze discussies worden eerder vaag omschreven, namelijk als geïnteresseerde/relevante partijen.

Wat de inhoud van een groenboek betreft, is de definitie van het Vlaams parlement meer uitgewerkt dan de andere definities. De Britse en Canadese definities zeggen niets concreets over de inhoud van een groenboek en de Europese definitie spreekt over “proposals” maar specificeert dit niet verder.

Zowel de definitie van het Vlaams parlement als van de Europese commissie geven aan dat een groenboek gevolgd *kan* worden door een witboek (maar dit hoeft niet). Wat de verspreiding betreft, geeft de Britse definitie als enige aan dat groenboeken online beschikbaar worden gesteld op de websites van de gerelateerde departementen.

> 3.2.2. Witboek

In Tabel 7 vergelijken we de definitie uit de Omzendbrief met de definities die in het Verenigd Koninkrijk, op Europees niveau en in Canada gehanteerd worden:

Tabel 7 - Vergelijking definities witboek

Vlaanderen	
<p>“De term “Witboek” wordt gebruikt voor een beleidsverklaring over een maatschappelijk belangrijke beleidskwestie, die tegelijk het kader uitzet voor nog te nemen concrete beleidsmaatregelen.</p> <p>Een Witboek moet goed onderbouwd en gedocumenteerd zijn, en het bevat een officieel standpunt of strategie. Het kan bijvoorbeeld al een ontwerptekst voor regelgeving bevatten met een toelichting, of een concreet actieplan (stimuleringsacties, oprichting controle-instanties, opstarten van overleg, bestellen van bijkomend onderzoek of van effectenbeoordeling, enzovoort).</p> <p>Hoewel een Witboek geen rechtsgevolgen heeft, creëert het wel een politiek engagement.</p>	<p>Doelstelling Witboek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsverklaring • Politiek engagement creëren <p>Inhoud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Officieel standpunt of strategie; kader voor concrete maatregelen • Goed onderbouwd en gedocumenteerd <p>Proces</p>

Het vloeit voort uit een open consultatie- en interactieproces, in principe (maar niet noodzakelijk) rond een Groenboek”.	<ul style="list-style-type: none"> • Voorafgaan door consultatieproces (in principe rond Groenboek)
Verenigd Koninkrijk	
“White papers are documents produced by the Government setting out details of future policy on a particular subject. A White Paper will often be the basis for a Bill to be put before Parliament. The White Paper allows the Government an opportunity to gather feedback before it formally presents the policies as a Bill.”	<p>Doelstelling Witboek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Feedback inzamelen vóór omzetting in regelgeving <p>Inhoud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Details van toekomstig beleid rond een onderwerp <p>Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opgesteld door overheid • Vaak basis van regelgeving
Europese Commissie	
“Commission White Papers are documents containing proposals for Community action in a specific area. In some cases they follow a Green Paper published to launch a consultation process at European level. When a White Paper is favourably received by the Council, it can lead to an action programme for the Union in the area concerned.”	<p>Inhoud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voorstellen voor Europese actie in specifiek domein <p>Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soms na een groenboek • Kan leiden tot actieprogramma
Canada	
“Official documents presented by Ministers of the Crown which state and explain the government’s policy on a certain issue.”	<p>Doelstelling Witboek:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het overheidsbeleid uiteenzetten en verklaren <p>Inhoud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beleid rond een thema

Wat betreft de doelstelling van een witboek, verschillen de definities enigszins. In de definitie van het Vlaams Parlement en van het Canadees parlement, komt enkel de informatieve functie expliciet aan bod, namelijk een ‘beleidsverklaring’ (VL) en ‘documents which state and explain the government’s policy’ (CAN). De Europese definitie geeft niet expliciet aan welk doel een witboek heeft. In de Britse definitie is er sprake van een tweede functie naast informeren, namelijk het inzamelen van feedback (dus in feite ‘draagvlak toetsen’ en ‘de beleidsanalyse ondersteunen’, cf. hoofdstuk 1).

Wat de inhoud betreft, is de Vlaamse definitie opnieuw het meest specifiek. De andere definities zijn eerder algemeen en spreken over ‘details van toekomstig beleid’ (VK), ‘voorstellen van actie’ (EC) en ‘overheidsbeleid rond een bepaald thema’ (CAN).

De Vlaamse en Europese definitie leggen de link met een groenboek. Volgens de Britse definitie is een witboek vaak de basis van regelgeving. De Europese definitie stelt dat een witboek kan leiden tot een actieprogramma.

> 3.2.3. **Conceptnota**

Omzendbrief VR 2012/11 definieert een conceptnota als volgt:

“De term “Conceptnota” wordt gebruikt voor alle andere documenten die de minister in de beleidsvoorbereidende fase voorlegt aan de Vlaamse Regering en indient bij het Vlaams Parlement, maar die niet beantwoorden aan de hierboven vermelde kenmerken van Groenboek of Witboek.”

De afbakening van het begrip ‘conceptnota’ in de Omzendbrief is met andere woorden eerder vaag. Het gaat in feite om een restcategorie. We vinden in het buitenland geen duidelijk equivalent van de term ‘conceptnota’.

> 3.2.4. **Voorlopig besluit**

Het groenboek wordt in de meeste landen gedefinieerd als een discussie- en consultatiedocument dat dient om het debat te stimuleren en feedback in te zamelen. De definities specificeren niet in welke vorm dit debat georganiseerd wordt (bv. informele consultaties, notice and comment, hoorzitting, consultatie van adviesraden). Enkel de Vlaamse definitie gaat specifiek in op de inhoud van een groenboek.

Een witboek wordt in alle definities omschreven als een beleidsverklaring. Het witboek heeft dus in de eerste plaats een informatieve functie. In de Britse definitie wordt echter ook een tweede functie onderscheiden, namelijk inzamelen van feedback. De inhoud van een witboek wordt niet precies bepaald. Ook de Vlaamse definitie geeft meerdere mogelijkheden.

In Vlaanderen bestaat er, naast groen- en witboeken, nog een derde type documenten, namelijk een conceptnota (soms ook wel discussienota

genoemd). Het gaat om “alle andere documenten” die niet aan de criteria van groen -of witboek beantwoorden.

> 3.3. Groenboeken, witboeken en conceptnota's in de Vlaamse beleidscontext

Het gebruik van groen- en witboeken in Vlaanderen kent een minder lange geschiedenis dan in het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie. In 2008 werd er voor het eerst een groenboek opgesteld door de Vlaamse regering, namelijk het greenpaper Mobiliteitsdecreet. Het gebruik van groen- en witboeken kende echter een opvallende toename tijdens de regeerperiode 2009-2014. In verschillende beleidsdomeinen (RWO, EWI en BZ) ging men toen aan de slag met groen- en/of witboeken. Conceptnota's deden in Vlaanderen eveneens hun intrede in de legislatuur 2004-2009.³² Ook in de daaropvolgende regeerperiode (2009-2014) werden deze instrumenten in de verschillende beleidsdomeinen erg frequent gebruikt.³³

Er zijn weinig richtlijnen rond het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's bij de Vlaamse overheid. Daarin verschilt Vlaanderen weinig van andere landen die deze instrumenten gebruiken. Ook daar zijn er weinig officiële richtlijnen rond de vorm of inhoud van groen- en witboeken (Van Humbeeck, 2011, p.4). In Vlaanderen werden er, op vraag van het Vlaams Parlement, in de Omzendbrief VR 2012/11³⁴ over de samenwerking met het Vlaams Parlement evenwel een aantal terminologische en procedurele afspraken opgenomen rond het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's.

We bespreken hier eerst de aanleiding en de voorgeschiedenis van deze Omzendbrief. Vervolgens gaan we dieper in op de richtlijnen en afspraken die erin vermeld staan. Tot slot is er ook aandacht voor de link en het onderscheid tussen groenboeken, witboeken en conceptnota's enerzijds en enkele verwante beleidsinstrumenten zoals de reguleringsimpactanalyse (RIA) en de regelgevingsagenda anderzijds.

³² In de regeerperiode 2004-2009 werden reeds een groot aantal conceptnota's opgemaakt, voornamelijk in de domeinen onderwijs en werk, die onder de bevoegdheid van eenzelfde minister (toenmalig viceminister-president Frank Vandenbroucke) vielen.

³³ Hoofdstuk 4 biedt een analyse van het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's tijdens de regeerperiode 2009-2014. Het betreft analyses in termen van de verdeling per beleidsdomein en per minister, de spreiding over de legislatuur, etc.

³⁴ Deze werd inmiddels vervangen door Omzendbrief 2014/11. De bepalingen rond groen- en witboeken en conceptnota's werden echter zonder wijzigingen overgenomen uit Omzendbrief VR 2012/11.

> **3.3.1. Omzendbrief VR 2012/11: aanleiding en situering**

Tabel 8 toont een schematisch overzicht van de totstandkomingsgeschiedenis van de Omzendbrief.

Tabel 8 - Aanloop Omzendbrief VR 2012/11

23.10.2009	Beleidsnota Bestuurszaken: <i>“het selectief gebruik van conceptnota’s, witboeken en groenboeken stimuleren”</i>
03.2010	Parlementsvoorzitter Jan Peumans lanceert actieprogramma Plenum 2009-2014 , met onder meer aandacht voor het “Vlaams Parlement als slimme decreetgever”
23.07.2010	VR keurt Groenboek Interne Staatshervorming goed. Onder meer in het kader van de “proeftuinen slimme decreetgever”, volgen verschillende gedachtewisselingen in de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur.
09.05.2011	Brief van Jan Peumans en Annick De Ridder aan de ministers van de Vlaamse Regering met betrekking tot het gebruik van groen- en witboeken.
25.05.2011	Voorstel Jan Peumans tot wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement wat de nota’s van de Vlaamse Regering en conceptnota’s voor nieuwe regelgeving betreft (12/01/2011), wordt aangenomen in plenaire vergadering.
01.06.2011	SERV brengt advies Wit- en groenboeken uit. Dit advies vormt het onderwerp van een gedachtewisseling in de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur op 14/06/2011.
02.02.2012	Voorstel van resolutie van Vlaams Parlement betreffende het gebruik van groen- en witboeken. Dit voorstel van resolutie wordt besproken in de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur op 08/05/2012.
21.12.2012	Omsendbrief VR 2012/11 Samenwerking met het Vlaams Parlement

In de beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014 kondigt minister Bourgeois aan dat hij het (selectief) gebruik van conceptnota’s, witboeken en groenboeken zal stimuleren, als een middel om een tijdige participatie van het middenveld en doelgroepen aan de beleidsvoorbereiding te verzekeren (Minister Bourgeois, 23.10.2009). Een andere verhouding met het parlement is volgens de minister nodig (Vlaams Parlement, 4.01.2010). Deze andere verhouding *“zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de minister met zijn voorstellen naar het parlement komt voor een bespreking op hoofdlijnen”* (Vlaams Parlement, 4.01.2010, p.13). De minister stelt dat hij met het aangekondigde witboek

over de interne staatshervorming deze vorm van dialoog tussen regering en parlement opnieuw wil inrichten.

Ook het parlement reflecteert in die periode over het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's. Dit blijkt onder meer uit het actieprogramma Plenum 2009-2014 van parlamentsvoorzitter Jan Peumans. Eén van de prioriteiten in het actieprogramma is de rol van het Vlaams parlement als 'slimme decreetgever'. Binnen deze rol dient het Parlement meer in te zetten op "betere en meer eenvoudige regelgeving" en op de "permanente evaluatie van regelgeving" (Peumans, 2010, p. 6). Het project slimme decreetgeving wordt in overleg met de SERV en het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) opgezet. Concreet wordt er gewerkt met 'proeftuinen slimme decreetgever' (Peumans, 2010, p. 6). Commissies kunnen zich binnen dit project kandidaat stellen om instrumenten van decreetsevaluatie, zoals groenboeken, RIA's en adviezen van adviesraden, te testen. Eén van de proeftuinen is de bespreking van het Groenboek Interne Staatsvorming in de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur. Dit Groenboek Interne Staatsvorming werd door de Vlaamse Regering in juli 2010 goedgekeurd.

In de verschillende gedachtewisselingen georganiseerd rond het Groenboek Interne Staatsvorming, komen belanghebbenden en adviesraden hun standpunten toelichten. Een punt van kritiek dat in deze gedachtewisselingen door verschillende sprekers en commissieleden gedeeld wordt, is dat er in het groenboek reeds vaststaande beleidsopties naar voren geschoven worden, terwijl alternatieve beleidsopties onvoldoende geanalyseerd worden (Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur, 23.10.2010). Het groenboek moet volgens één van de sprekers 'groener' zijn. Volgens één van de commissieleden is de grond van het probleem dat men "van meet af aan binnen het keurslijf van het regeerakkoord" zat (Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur, 14.10.2010). Een centrale vraag die dus geopperd wordt, is wat een groenboek nu precies moet inhouden en hoe een groenboek verschilt van een witboek. In een brief aan de ministers van de Vlaamse regering in mei 2011, drukken parlamentsvoorzitter Jan Peumans en commissievoorzitter Annick De Ridder hun appreciatie uit voor de werkwijze die de regering omtrent de interne staatsvorming heeft gevolgd:

"Hoewel er nog enkele kinderziekten kunnen worden vastgesteld, wat niet ongewoon is bij de introductie van een nieuwe werkwijze, hebben de werkzaamheden rond het groenboek en witboek inderdaad een breed maatschappelijk debat over de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen op gang gebracht (...)" (Peumans & De Ridder, 09.05.2011, p. 1)

Zij vragen om de techniek van groen- en witboeken in het beleidsvoorbereidend proces te blijven hanteren. Wel zijn er volgens de voorzitters nog wat onduidelijkheden met betrekking tot “terminologische, procedurele en consultatieve aspecten” (Peumans & De Ridder, 9.05.2011, p. 1). Daarom heeft het Parlement aan de SERV gevraagd om advies uit te brengen over het werken met groen- en witboeken (Peumans & De Ridder, 9.05.2011).

In lijn met deze problematiek, stelt men binnen het Vlaams Parlement ook vast dat er “een praktijk ontstaan is waarbij de Vlaamse Regering op eigen initiatief of op verzoek van het Vlaams Parlement beleidsdocumenten indient onder heel verschillende benamingen” (Vlaams Parlement, 12.01.2011, p.2). De juridische dienst brengt deze situatie in kaart. Voorbeelden van deze beleidsdocumenten zijn actieplannen, beleidsplannen, kadernota’s, oriëntatienota’s, strategienota’s, visienota’s, conceptnota’s, verkenningsnota’s en groenboeken. Dankzij deze documenten wordt het Parlement actief geïnformeerd over beleidsinitiatieven van de Vlaamse Regering (Vlaams Parlement, 12.01.2011). Maar de gebruikte terminologie is niet consistent. Bovendien worden niet alle documenten op dezelfde manier ingediend en behandeld. Er is namelijk een “informeel circuit ontstaan waarbij nota’s van de regering rechtstreeks aan de commissies bezorgd worden en daar behandeld worden, zonder als parlementair stuk verspreid te zijn” (Vlaams parlement, 12.01.2011, p. 2).

Eind mei 2011 wordt er dan ook, op voorstel van Jan Peumans, een wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement goedgekeurd door de plenaire vergadering. De goedgekeurde reglementswijziging voegt een nieuw artikel toe aan het reglement. Dit artikel regelt de procedure voor de indiening en verspreiding van een ‘nota van de Vlaamse regering’.³⁵ De reglementswijziging bepaalt dat documenten zoals actieplannen, beleidsplannen, visienota’s enzovoort, voortaan de generieke benaming ‘nota van de Vlaamse regering’ zullen krijgen. De benaming die de regering zelf aan het document wil geven, vormt de ondertitel. Ook worden er richtlijnen ingevoerd met betrekking tot het indienen van deze documenten in het Parlement. De nota’s moeten bij de voorzitter van het Vlaams Parlement worden ingediend, onder de volksvertegenwoordigers en de leden van de Regering verspreid worden en naar de bevoegde commissie verwezen worden

³⁵ Ook wordt bepaald dat volksvertegenwoordigers ‘conceptnota’s voor nieuwe regelgeving’ bij de voorzitter kunnen indienen. Zoals de heer Peumans in zijn voorstel toelicht, kunnen parlementsleden via deze conceptnota’s andere volksvertegenwoordigers en eventueel derden consulteren vooraleer ze een voorstel van decreet indienen (Vlaams Parlement, 12.01.2011).

(artikel 75bis van het Reglement). De commissie kan zelf kiezen hoe het stuk behandeld wordt (Vlaams Parlement, 12.01.2011).

Zoals reeds vermeld, had het Parlement advies gevraagd aan de SERV over het gebruik van groen- en witboeken. In juni 2011 brengt de SERV haar advies uit. Ter voorbereiding van dit advies, voerde de raad onderzoek naar het gebruik van groen- en witboeken bij de Vlaamse overheid en in Europa en het Verenigd Koninkrijk (SERV, 01.06.2011, p. 7). In het advies toont de SERV zich voorstander van het gebruik van groen- en witboeken. Sterk uitgewerkte specifieke procedures voor de opmaak van groen- en witboeken vindt de adviesraad echter niet wenselijk. Men moet op maat en flexibel kunnen werken. Wel kan er een lijstje gemaakt worden van het soort informatie dat een witboek zou moeten bevatten en kan men een model uitwerken voor consultatiedocumenten zoals groenboeken (SERV, 01.06.2011). De SERV beveelt ook aan om een zo eenduidige mogelijke terminologie te hanteren. Volgens de raad moet het werken met groen- en witboeken ten slotte deel uitmaken van een verbeterde planning van beleid en regelgeving, waarbij sprake is van goed opgebouwde regelgevingsagenda's en roadmaps³⁶. In zijn jaarlijkse beleidsbrief geeft minister Bourgeois aan dat hij, gebaseerd op het SERV-advies, richtlijnen zal verspreiden voor de opmaak van groen- en witboeken (Minister Bourgeois, 24.10.2011, p. 42).

Binnen de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur wordt midden juni een gedachtewisseling georganiseerd over het advies van de SERV. De commissieleden stellen zich onder meer de vraag of een vereenvoudiging in de verschillende vormen van nota's die de Vlaamse overheid uitbrengt, mogelijk is zonder aan de flexibiliteit te raken. Ook vraagt men zich af of er wel ruimte is voor groenboeken wanneer de hoofdlijnen van het beleid reeds werden vastgelegd in het regeerakkoord. Precieze terminologie is volgens Peter Van Humbeeck (SERV Studiedienst) echter van belang opdat de doelstelling van elk document duidelijk is.

Het SERV-advies geeft op zijn beurt aanleiding tot een resolutie opgesteld door de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur. In de resolutie vraagt het Vlaams parlement aan de Vlaamse Regering om:

³⁶ Roadmaps worden gebruikt bij de Europese Commissie. Ze geven een eerste beschrijving van geplande beleidsinitiatieven, onder meer van het probleem en mogelijke beleidsopties, maar ook van de verschillende stappen die voorzien zijn bij de opmaak van het initiatief en de geplande consultaties. Dit laat toe dat belanghebbenden geïnformeerd zijn over het werk van de Commissie en in een vroege fase input kunnen leveren. Ze laten ook toe dat belanghebbenden zich goed kunnen organiseren in functie van geplande consultaties (Europese Commissie, 2014).

1° een zo duidelijk mogelijke terminologie te hanteren bij het gebruik van groen- en witboeken en terminologische verrommeling tegen te gaan met betrekking tot de diverse nota's, plannen en (actie)programma's die aan het parlement worden voorgelegd;

2° praktische richtlijnen en waarborgen vast te leggen voor de opzet van een goed consultatie- en analyseproces;

3° de openbaarheid en transparantie van groen- en witboeken gedurende het volledige consultatieproces te garanderen;

4° het gebruik van groen- en witboeken in te bedden in een bredere hervorming van de beleidsvoorbereiding, met aandacht voor de plannings- en programmeringscyclus, regelgevingsagenda, roadmaps en consultatiecodes.

Deze resolutie werd op 8 mei 2012 ongewijzigd aangenomen in de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur en op 23 mei ongewijzigd aangenomen door de plenaire vergadering. Minister Bourgeois geeft in zijn beleidsbrief Bestuurszaken 2012-2013 aan dat hij met aanbeveling 4 heeft rekening gehouden bij de hervorming van de RIA (o.m. een ruimere ondersteuning bij de opmaak en stimuleren van effectief gebruik tijdens het besluitvormingsproces) en met aanbeveling 2 en 4 bij het opmaken van de consultatiecode (Minister Bourgeois, 19.10.2012).

Op 21 december 2012 wordt Omzendbrief VR 2012/11 goedgekeurd over de samenwerking met het Vlaams Parlement. De Omzendbrief bevat een definitie van de termen groenboek, witboek en conceptnota.³⁷ De definitie van groen- en witboeken in de Omzendbrief is eerder gedetailleerd en werd gebaseerd op het advies van de SERV en op Europese definities (*Verkennd interview* 4, 9.12.2014). Conceptnota's worden daarentegen vager omschreven. De Omzendbrief verschaft ook duidelijkheid over de procedure voor zowel de agendering van conceptnota's, groen- en witboeken op de Vlaamse Regering als de indiening ervan bij het Vlaams Parlement.

De huidige regering (2014-2019) hernieuwde in het regeerakkoord haar engagement om via het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's een bredere en/of vroegere beleidsparticipatie te realiseren:

“Door vroeger adviezen in te winnen bijvoorbeeld op basis van conceptnota's, organiseren we een meer kwalitatieve dialoog en winnen we snelheid in het besluitvormingsproces. Met groen- en witboeken zorgen we voor een bredere participatie, ook van het Vlaams Parlement.” (Vlaamse Regering, 2014)

³⁷ Op de naleving van de terminologische bepalingen wordt niet strikt toegezien, de bedoeling is dat de juiste terminologie stapsgewijs ingeburgerd geraakt.

> 3.3.2. *Inhoud en functie van groenboeken, witboeken en conceptnota's in Vlaanderen*

De Omzendbrief VR 2012/11 geeft een vrij gedetailleerde omschrijving van de inhoud en functie van groen- en witboeken. We bespraken dit eerder onder Paragrafen 3.2.1 en 3.2.2, maar herhalen hier nog even de essentie: een groenboek is in principe een reflectie- en consultatiedocument over een maatschappelijk belangrijk beleidsvraagstuk. Het bevat een analyse van een bepaald probleem en mogelijke beleidsopties die daaruit voortvloeien. Het heeft tot doel reacties en meningen van alle mogelijke geïnteresseerde partijen te verzamelen en om een witboek voor te bereiden. In dat witboek neemt de regering in principe een officieel standpunt in over de te verkiezen beleidsoptie. Het is met andere woorden een beleidsverklaring.

Conceptnota's worden in de Omzendbrief vager gedefinieerd dan groen- en witboeken. Conceptnota's vormen een restcategorie, waaronder diverse types documenten kunnen vallen. Zoals Van Humbeeck (2011, p. 27) aangeeft, zijn sommige van deze documenten in de praktijk bedoeld als consultatiedocument, terwijl andere meer het karakter hebben van een beleidsverklaring. Zoals we in Paragraaf 4.2.1 zullen zien, blijkt een aanzienlijk deel van de conceptnota's overigens niet publiek beschikbaar te zijn. Wellicht functioneren deze documenten veeleer als schriftelijke neerslag van een politieke consensus die in een vroege fase van het beleidsproces bereikt werd binnen de regering (Van Humbeeck, 2011, p. 27). Deze documenten kunnen vervolgens ter consultatie worden voorgelegd aan het parlement of aan stakeholders, maar dit is geen noodzakelijkheid.

Volgens deskundigen die in het kader van dit onderzoek gesproken werden, was het een bewuste keuze om de inhoud en functie van conceptnota's niet te gedetailleerd vast te leggen. Op deze manier blijven conceptnota's immers een flexibel instrument. Dit zou het gebruik ervan bij beleidsmakers moeten stimuleren. Het nadeel van deze vage invulling is echter dat ze kan leiden tot terminologische "verrommeling". De SERV heeft reeds meermaals gewezen op het belang van een zo eenduidig mogelijke terminologie (SERV, 01.06.2011, p. 10)

De scope van de inhoud is een ander mogelijk verschilpunt tussen groen- en witboeken enerzijds en conceptnota's anderzijds. Volgens één van de deskundigen die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd werd, hebben groen- en witboeken vaak betrekking op een bredere thematiek, terwijl conceptnota's meestal een meer afgebakende thematiek behandelen.

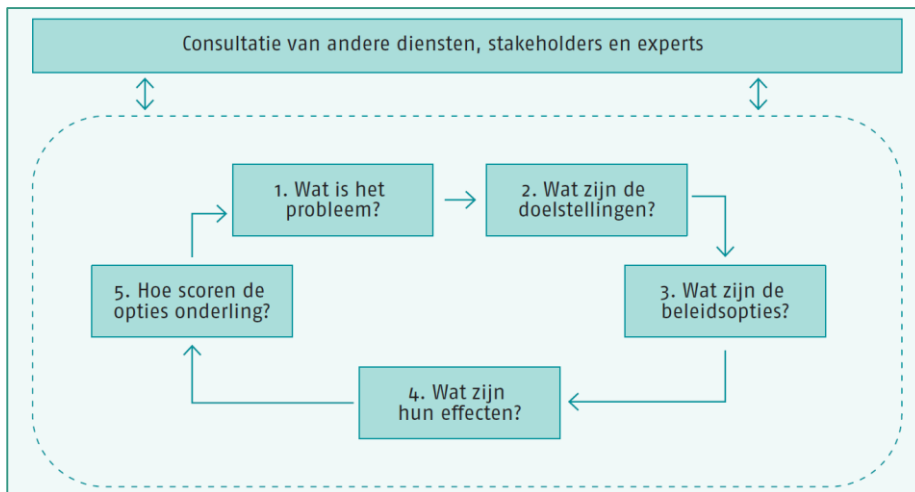
Bovendien resulteert een groen- en/of witboekproces volgens deze respondent vaak in meerdere beleids- of wetgevende initiatieven, wat bij conceptnota's minder vaak het geval is.

> 3.3.3. *De verhouding tot de reguleringsimpactanalyse (RIA)*

De Vlaamse regering voerde op 1 januari 2005 een systeem van reguleringsimpactanalyse (RIA) in met als bedoeling de onderbouwing, consultatie en motivering van regelgeving te verbeteren (Van Humbeeck, 2011, p. 29). De Dienst Wetsmatiging van de Vlaamse overheid beschrijft de RIA als een gestructureerd en logisch proces ter voorbereiding van een beleidsmaatregel waarbij de positieve en negatieve effecten van beleidsopties afgewogen worden. RIA is sinds 2005 een verplicht onderdeel van de goedkeuringsprocedure voor decreten en besluiten op initiatief van de Vlaamse Regering. De Dienst Wetsmatiging stelde een sjabloon en een leidraad ter beschikking met richtlijnen voor de opmaak van een RIA. Volgens deze leidraad komt het uitvoeren van een RIA neer op het beantwoorden - in transparant overleg met alle betrokkenen - van de juiste vragen, op het juiste moment, in de juiste volgorde (Vlaamse Overheid - Dienst Wetsmatiging, 2012b). Beleidsconsultatie wordt als een belangrijk onderdeel van de RIA beschouwd.³⁸

³⁸ In 2010 besliste de Vlaamse Regering het RIA-systeem te hervormen. Zo werd o.a. de voorlopige RIA of pre-RIA geïntroduceerd. Dit document heeft als doel om in een vrij vroege fase van het beleidsproces zicht te bieden op de manier waarop de concrete RIA-werkzaamheden inhoudelijk en procesmatig ingevuld zullen worden. Een pre-RIA beschrijft in principe de te onderzoeken probleemstelling(en), de doelstelling(en), de verschillende te onderzoeken beleidsopties, en de geplande procesaanpak. Een pre-RIA wordt bekend gemaakt via de regelgevingsagenda (cf. infra) (Van Humbeeck, 2011, p. 29).

Figuur 9 - Basisprincipes van RIA



Bron: Vlaamse Overheid - Dienst Wetsmatiging, 2012b, pp. 10-11.

De reguleringsimpactanalyse lijkt met andere woorden veel kenmerken te delen met het groenboek. Beide instrumenten werden geïntroduceerd met het oog op een betere onderbouwing van beleid en op transparantie en inspraak in beleid. Beide documenten vertrekken vanuit een probleemanalyse en vergelijken in principe verschillende beleidsopties met elkaar.

Toch is er een duidelijk verschil tussen beide instrumenten. De RIA is namelijk een verplicht onderdeel van de goedkeuringsprocedure van regelgeving. De opmaak van een RIA is m.a.w. een verplichting wanneer de regering het initiatief neemt tot opmaak van decreten of strategische uitvoeringsbesluiten. Een groenboek daarentegen wordt in principe vroeger in het beleidsproces opgemaakt, wanneer er nog geen sprake is van concrete ontwerpdecreten of -besluiten. Bovendien berust het gebruik van een groenboekprocedure op het vrijwillige initiatief van de regering of de minister. In groen- en witboeken worden ten slotte vaak zeer uitgebreide maatschappelijke vraagstukken behandeld, waarvan het verdere besluitvormingsproject uiteenvalt in verschillende deelprojecten, al dan niet via regelgeving. Het is met andere woorden mogelijk dat één groenboek/witboek aanleiding geeft tot meerdere regelgevingsinitiatieven die elk hun eigen RIA vergen (Vlaamse Overheid - Dienst Wetsmatiging, 2012b, p. 14).

> **3.3.4. Procedurele afspraken voor indiening in het Vlaams Parlement en voor beraadslaging in de Vlaamse Regering**

De Omzendbrief VR 2012/11 bepaalt voor nota's van de Vlaamse regering³⁹ de procedure voor beraadslaging in de Vlaamse Regering en voor indiening in het Vlaams Parlement. De procedure voor beraadslaging in de Vlaamse Regering verschilt naargelang het gaat om een groenboek, een witboek of een conceptnota:

- Een groenboek wordt door de bevoegde minister(s) bij wijze van mededeling voorgelegd aan de Vlaamse Regering, de andere leden kunnen schriftelijk reageren.
- Een witboek wordt door de bevoegde minister(s) bij wijze van nota ter beslissing aan de Vlaamse Regering voorgelegd.
- Een conceptnota wordt door de bevoegde minister hetzij ter beslissing, hetzij bij wijze van mededeling, voorgelegd aan de Vlaamse Regering, afhankelijk van de inhoud en strekking van de conceptnota.

Het advies van de Inspectie van Financiën of het begrotingsakkoord is niet vereist op voorwaarde dat de beslissing van de Vlaamse Regering uitdrukkelijk vermeldt dat de goedkeuring geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt. Deze maatregel heeft een drempelverlagende functie. Ze laat de Vlaamse regering en haar ministers toe om in een vroeg stadium van het beleidsproces concepten voor nieuw beleid ter consultatie voor te leggen aan allerlei stakeholders zonder vooraf de budgettaire controleprocedures te moeten doorlopen (Van Humbeeck, 2011, p. 31).

De minister of de regering is niet verplicht om groenboeken, witboeken en conceptnota's in te dienen bij het Vlaams Parlement (*verkennend interview* 3, 13.10.2014). Het parlement kan, via een resolutie bijvoorbeeld, wel aan de minister of regering vragen om een nota in te dienen. Daarnaast beslist de minister of de regering zelf voor ieder dossier of het indienen van een nota bij het Vlaams Parlement wenselijk is. Het indienen van een nota moet volgens de Omzendbrief vooral overwogen worden in volgende gevallen (Omsendbrief VR 2012/11, § II.3.1):

- het gaat om een maatschappelijk belangrijk thema waarover een breed debat wenselijk wordt geacht;
- het gaat om maatregelen met een significante impact op een specifieke sector;
- het gaat om een beleidsvraagstuk waarover onvoldoende actuele of relevante informatie beschikbaar is;

³⁹ Dit is de verzamelnaam die de Omzendbrief hanteert voor groenboeken, witboeken en conceptnota's.

- het gaat niet om dringende maatregelen en er is voldoende tijd beschikbaar voor de besluitvorming.

Artikel 84 van het Reglement van het Vlaams Parlement schrijft voor dat een ‘Nota van de Vlaamse Regering’ steeds bij de voorzitter van het parlement ingediend moet worden en niet rechtstreeks bij de bevoegde commissie. Dat houdt ook in dat het document als een parlementair stuk⁴⁰ verspreid wordt en gepubliceerd wordt op de website van het Vlaams Parlement zodat alle volksvertegenwoordigers, maar ook geïnteresseerde burgers er kennis van kunnen nemen (Van Humbeeck, 2011, p. 32). De bevoegde commissie bepaalt vervolgens zelf hoe de nota verder behandeld zal worden.

> 3.3.5. *Richtlijnen voor consultaties*

Er bestaan geen bindende richtlijnen rond de opmaak van groenboeken, witboeken of conceptnota's. Voor het organiseren van consultaties kunnen beleidsmakers wel een beroep doen op de Consultatiecode. Dit is een praktische gids die in 2012 ontwikkeld werd door de Dienst Wetsmatiging van de Vlaamse overheid met als doel beleidsambtenaren te ondersteunen bij het organiseren, uitvoeren en evalueren van consultaties bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving.⁴¹

Het document werd dus ontworpen voor publieke raadpleging bij de voorbereiding van concrete nieuwe regelgeving. Groen- en witboeken en conceptnota's worden meestal in een vroegere fase van het beleidsproces gebruikt en resulteren niet noodzakelijk in nieuwe regelgeving. Desalniettemin kunnen we ervan uitgaan dat de aandachtspunten en tips die de handleiding aanreikt, breder toepasbaar zijn dan enkel voor consultaties in het regelgevingstraject.

Met het oog op de transparantie over het opmaakproces, achtte de SERV het in haar advies van 1 juni 2011 aangewezen dat in groen- en witboeken informatie opgenomen wordt over het afgelegde en het geplande

⁴⁰ Deze documenten krijgen titel ‘Nota van de Vlaamse Regering’ en als subtitel de naam die de VR er zelf aan gegeven heeft.

⁴¹ Het document formuleert een reeks criteria voor kwaliteitsvolle consultatie en voorziet een stappenplan voor consultatieprocessen. Voor elke stap in het consultatieproces bundelt de Consultatiecode hulpmiddelen, tips en goede praktijken (Vlaamse Overheid - Dienst Wetsmatiging, 2012a).

totstandkomings- en consultatieproces (SERV, 01.06.2011).⁴² Hierover bestaan echter evenmin bindende richtlijnen.

> **3.3.6. Planning van groen- en witboeken en conceptnota's in de regelgevingsagenda's**

In 2007 besliste de Vlaamse Regering een regelgevingsagenda in te voeren als instrument voor een betere coördinatie, planning en transparantie bij de opmaak van regelgeving. Een regelgevingsagenda is een publiek beschikbare lijst van geplande nieuwe regelgeving of geplande aanpassing van bestaande regelgeving. Die regelgevingsagenda's, die in principe alle strategisch belangrijke regelgevingsprojecten bevatten, moeten toegevoegd worden aan de beleidsnota's en de jaarlijkse beleidsbrieven van de ministers (Vlaamse Overheid - Dienst Wetsmatiging, 2015).

In navolging van aanbevelingen van de SERV⁴³, Vlabest⁴⁴ en het Vlaams Parlement⁴⁵ heeft de Vlaamse Regering op 18 november 2011 de regelgevingsagenda 2.0 goedgekeurd. Een van de vernieuwingen van het hervormde instrument heeft betrekking op het planningsaspect. Uit een evaluatie door het Vlaams Parlement van de beleidsbrieven 2011 en de bijbehorende regelgevingsagenda's bleek dat het planningsaspect dikwijls nog onvoldoende uitgewerkt was. Regelgevingsagenda's met een gedetailleerde planning van de besluitvorming stellen strategische adviesraden en het Vlaams Parlement nochtans in staat om hun interne werking af te stemmen op de geplande regelgeving van de Vlaamse regering (Vlaamse Regering, 18.11.2011).

Om hieraan tegemoet te komen, voorziet het nieuwe sjabloon van de regelgevingsagenda 2.0 dat systematisch alle stappen van de formele goedkeuringsprocedure opgenomen zouden worden in de planning. De eigenlijke opmaak van nieuwe regelgeving begint echter vroeger dan de formele goedkeuringsfase. De hervorming van de regelgevingsagenda voorziet

⁴² In Hoofdstuk 5 gaan we na in welke mate groenboeken, witboeken en conceptnota's inderdaad informatie voorzien over de reeds genomen en de geplande stappen in het beslissings- en consultatieproces.

⁴³ SERV (01.06.2011). *Advies Wit- en groenboeken*. Brussel: SERV

⁴⁴ SERV & Vlabest (02.2011). *Advies Strategisch beleidskader kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014*. Brussel: SERV & Vlabest.

⁴⁵ De voorzitter van het Vlaams Parlement heeft de beleidsbrieven 2011 laten screenen door het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement. Deze evaluatie werd bezorgd aan de Minister-president van de Vlaamse regering. Ook de kwaliteit van de regelgevingsagenda's kwam aan bod in deze evaluatie (Nota aan de Vlaamse regering - Naar een Vlaamse regelgevingsagenda 2.0).

daarom dat ook geplande mijlpalen die zich situeren vóór de formele goedkeuringsprocedure - zoals de opmaak en goedkeuring van pre-RIA's, conceptnota's, groenboeken en witboeken - opgenomen zouden worden in de regelgevingsagenda (Vlaamse Regering, 18.11.2011).⁴⁶

> 3.3.7. *Openbaarmaking van groen- en witboeken en conceptnota's*

Tot nog toe worden de groen- en witboeken (en conceptnota's⁴⁷) van de Vlaamse regering gepubliceerd via de websites van diverse Vlaamse departementen en agentschappen, via vlaanderen.be, de officiële website van de Vlaamse overheid, en/of via de website van het Vlaams Parlement. Er is bestaat voorlopig echter nog geen centraal platform dat een overzicht biedt van alle Vlaamse groen- en witboeken.⁴⁸

In de Beleidsnota 2014-2019 Algemeen Regeringsbeleid geeft de Vlaamse Regering wel aan te werken aan de uitbouw van een dergelijk platform. Het zou gaan om een centraal en digitaal consultatieplatform voor nieuw beleid en nieuwe regelgeving. Dit platform zou onder meer gebruikt kunnen worden om alle Vlaamse groen- en witboeken overzichtelijk aan te bieden, maar ook om online consultaties te organiseren over deze documenten.

> 3.3.8. *Adviesvraag aan strategische adviesraden*

De Vlaamse regering is verplicht één of meerdere strategische adviesraden om advies te vragen over de (meeste) voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit met een strategisch belang (basisuitvoeringsbesluiten). Dit advies wordt gevraagd na de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering en wordt in de regel ten laatste dertig dagen⁴⁹ na ontvangst van de adviesvraag verstrekt (Bossens et al., 2014, p. 77).

⁴⁶ Volgens het advies van 1 juni 2011 van de SERV verdiende het eveneens aanbeveling om de regelgevingsagenda's, naar analogie met de praktijk van de Europese Commissie, aan te vullen met zgn. 'roadmaps' waarin concrete informatie opgenomen kan worden over de voorgenomen of lopende procesaanpak van die groen- en witboeken (SERV, 01.06.2011).

⁴⁷ 'Conceptnota's' staat hier tussen haakjes omdat lang niet alle conceptnota's publiek beschikbaar gesteld worden. Van de 80 conceptnota's die in de regeerperiode 2009-2014 opgesteld werden, bleken 33 niet publiek beschikbaar (zie Hoofdstuk 4).

⁴⁸ Vlaanderen.be kan beschouwd worden als de centrale website van de Vlaamse overheid. Alle Vlaamse groen- en witboeken van de regeerperiode 2009-2014 zijn beschikbaar via de zoekfuncties van deze website. Deze website beschikt echter niet over een overzichtspagina waarop alle groen- en witboeken verzameld worden. Je moet de documenten één voor één opzoeken via de zoekfunctie.

⁴⁹ Bij gemotiveerde hoogdringendheid kan de Vlaamse regering de termijn inkorten tot tien werkdagen.

Strategische adviesraden zien in het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's een opportuniteit om reeds in een vroegere fase van het beleidsproces betrokken te worden bij de vormgeving van het beleid (Van Humbeeck, 2011, p. 26). De Vlaamse regering is wettelijk echter niet verplicht strategische adviesraden om advies te vragen naar aanleiding van de publicatie van een groenboek, witboek of conceptnota. Bijgevolg is er ook geen wettelijke regeling die een adviestermijn oplegt.

Uit onderzoek van Fobé et al. (2009) bleek dat de termijn van dertig dagen die de strategische adviesraden krijgen om te reageren op adviesvragen van de regering, door een grote meerderheid van de leden van de strategische adviesraden als onvoldoende ervaren werd. Een mogelijk voordeel van het werken met groenboeken, witboeken en conceptnota's in deze context is dat men niet gebonden is aan de adviestermijn van dertig dagen en er meer mogelijkheid is tot maatwerk. Het is belangrijk dat stakeholders en adviesraden, zowel in groen- en witboek processen als in andere beleidsprocessen, voldoende tijd krijgen om een goed onderbouwd advies te formuleren.

4. ‘Stocktaking’ van Vlaamse praktijken van groenboeken, witboeken en conceptnota’s

> 4.1. Inleiding

In het kader van dit onderzoek werd een inventaris opgemaakt van groen- en witboeken en conceptnota’s die tijdens de vorige regeerperiode (2009-2014) werden uitgebracht.⁵⁰ Het volledige inventaris is terug te vinden in bijlage 1. Voor de opmaak van dit inventaris werd gebruik gemaakt van de online zoektool van het Vlaams parlement, waarmee de parlementaire documenten kunnen worden doorzocht, de zoektools van de verschillende strategische adviesraden, waarmee hun adviezen kunnen worden opgezocht en de zoektool van de Vlaamse regering, waarmee de beslissingen van de Vlaamse regering kunnen worden doorzocht. Om zo volledig mogelijk te zijn, werd ten slotte ook de zoekmachine Google geraadpleegd. Er werden telkens verschillende zoektermen gehanteerd, namelijk ‘groenboek’, ‘witboek’, ‘conceptnota’, ‘visienota’ en ‘discussienota’.⁵¹

Onder meer in het overzicht van beslissingen van de Vlaamse Regering of in de adviezen van de strategische adviesraden vonden we regelmatig een verwijzing naar een specifieke conceptnota (of discussienota, visienota); waarvan we echter het document in kwestie niet konden terugvinden. Dit wordt steeds vermeld in het inventaris en we nemen dit gegeven ook mee in onze analyse. Een voorlopige versie van ons inventaris werd voorgelegd aan de dienst Wetsmatiging van de Vlaamse overheid. Zij konden een deel van de documenten terugvinden via de DORIS-databank van de Vlaamse regering. Deze databank is niet openbaar, maar staat wel ter beschikking van de kabinetten, de departementen, de agentschappen, de Inspectie van Financiën, het Rekenhof en het Vlaams Parlement (<http://www.bestuurszaken.be/regeringsdocumenten>). Niet alle documenten konden zo echter worden teruggevonden, en het inventaris werd bovendien in een latere fase nog aangevuld (en niet meer opnieuw voorgelegd).

⁵⁰ Ook tijdens de regeerperiode 2004-2009 werd gebruik gemaakt van conceptnota’s. Vooral in het domein OV en WSE werden regelmatig conceptnota’s uitgebracht. Deze domeinen vielen overigens onder eenzelfde minister. In het domein MOW werd ook een greenpaper uitgebracht. Buiten deze greenpaper, vonden we echter geen voorbeelden van groen- of witboeken onder deze regeerperiode.

⁵¹ Op Google werd ook steeds de zoekterm ‘Vlaamse overheid’ toegevoegd.

In het vervolg van dit hoofdstuk presenteren we een eerste verkennende analyse van de geïnventariseerde documenten. Het betreft een brede analyse, waarin alle gevonden documenten meegenomen worden. De analyse biedt een antwoord op onderzoeksvraag 2, namelijk in welke mate (hoe vaak) de Vlaamse overheid gebruik maakt van groenboeken, witboeken en conceptnota's. We analyseren ook of er in bepaalde beleidsdomeinen meer gebruik gemaakt wordt van deze documenten dan in andere en hoe de spreiding van publicaties doorheen de legislatuur eruit ziet.

> 4.2. Analyse van het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's bij de Vlaamse overheid (2009-2014)

> 4.2.1. Generieke analyse

In totaal vonden we 100 groen- en witboeken, conceptnota's en varianten die in de vorige legislatuur (2009-2014) werden opgesteld. Uit Tabel 9 blijkt dat de Vlaamse regering veruit het meest gebruik gemaakt heeft van conceptnota's. Verspreid over de hele legislatuur, werden er 80 conceptnota's uitgebracht. Het gebruik van dit instrument blijkt dus sterk ingeburgerd te zijn. Er werden daarnaast 14 nota's uitgebracht die niet als conceptnota benoemd werden maar op het eerste zicht wel veel gelijkenissen vertonen, zoals discussienota's, discussieteksten, visienota's en oriëntatienota's.⁵² Ten slotte werden er 6 groen- en witboeken uitgebracht.

Tabel 9 - Aantal groen- en witboeken, conceptnota's en varianten (2009-2014)

Totaal documenten (2009-2014)	100
- Groen- en witboek	6
- Conceptnota	80
- Variant	14

De documenten zijn echter niet allemaal publiek beschikbaar (zie Tabel 10). Eén derde van de documenten (34) konden we niet terugvinden, of konden we enkel verkrijgen via de DORIS-databank, die niet openbaar is. Twee derde van de documenten was wel publiek beschikbaar. Een (klein) deel werd volgens de officiële werkwijze⁵³ ingediend in het Vlaams Parlement (22) en

⁵² Actieplannen tellen we niet meer als variant van een conceptnota, het gaat hier immers om documenten met een meer recurrent karakter. Het Vlaams parlement categoriseert actieplannen wel als 'nota van de Vlaamse regering'.

⁵³ Artikel 84 van het Reglement van het Vlaams Parlement schrijft voor dat een "Nota van de Vlaamse Regering" (Groenboek, Witboek of Conceptnota) bij de voorzitter van het

bijgevolg ook gepubliceerd op de website van het Parlement. De minister (of regering) kan zelf voor ieder dossier beslissen of indiening bij het Vlaams Parlement wenselijk is, maar volgens Omzendbrief VR 2012 moet deze indiening onder meer overwogen worden wanneer het gaat om maatregelen met een significante impact op een specifieke sector (bv. bedrijfsleven, overheidssector, non-profit). De overige documenten (44) waren beschikbaar gesteld op andere websites, zoals die van het departement of van belanghebbende organisaties.

Tabel 10 - Beschikbaarheid van de documenten

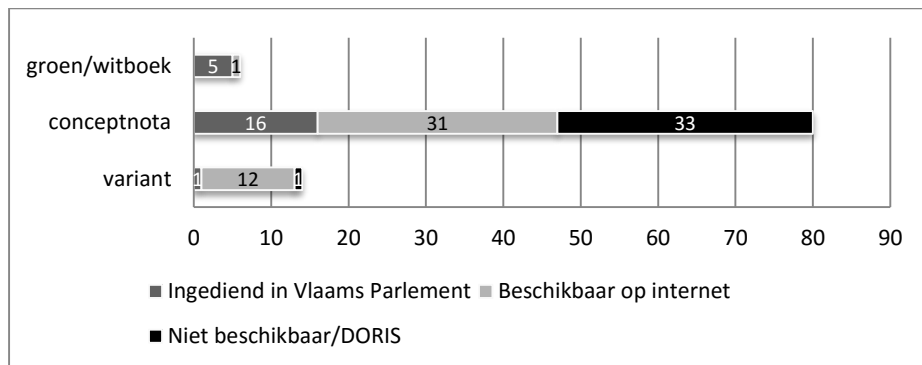
Totaal documenten (2009-2014)	100
- Ingediend stuk Vlaams Parlement	22
- Beschikbaar op andere websites	44
- Niet beschikbaar	34

Zoals uit Figuur 10 blijkt, is vooral een groot aandeel van de conceptnota's (33 van de 80, of 41%) niet publiek beschikbaar. Dit wijst er op dat conceptnota's niet altijd gebruikt worden om transparantie over het beleid te creëren, maar ook voor andere doelstellingen. In interviews met ervaringsdeskundigen werd inderdaad opgemerkt dat ook het vastleggen van de 'interne' consensus binnen de regering een belangrijk doel van conceptnota's kan zijn (*Verkennd interview 2*, 14.11.2014). Een klein deel van de conceptnota's (16 van de 80, of 20%) werd ingediend in het Vlaams Parlement. De groen- en witboeken zijn wel allemaal publiek beschikbaar en werden bijna allemaal volgens de officiële wijze ingediend in het Vlaams Parlement. De meerderheid van de varianten zijn eveneens beschikbaar, maar slechts één document werd op de officiële wijze ingediend in het Vlaams Parlement.⁵⁴

parlement moet ingediend worden, en niet rechtstreeks bij de bevoegde commissie. Dat houdt ook in dat het document als een parlementair stuk wordt verspreid en gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement (Omsendbrief VR 2012/11).

⁵⁴ In Figuur 13 tonen we de beschikbaarheid van documenten per minister en in Figuur 16 de beschikbaarheid van documenten per beleidsdomein.

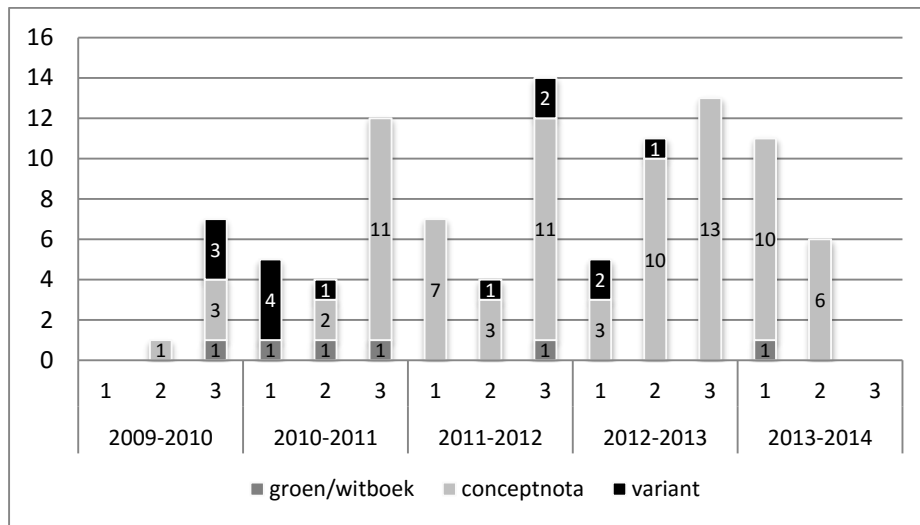
Figuur 10 - Beschikbaarheid van groen- en witboeken, conceptnota's en varianten (2009-2014)



Figuur 11 deelt de documenten in volgens het jaar en trimester waarin ze werden goedgekeurd door de Vlaamse Regering.⁵⁵ Bij de bespreking van deze figuur is het opnieuw interessant om een onderscheid te maken tussen groen- en witboeken, conceptnota's en varianten. Wat groen- en witboeken betreft, werd de meerderheid eerder vroeg in de legislatuur goedgekeurd. Enkel het Groenboek Zesde Staatshervorming werd pas op het einde van de legislatuur goedgekeurd. Wat conceptnota's betreft, is er daarentegen vooral een piek op het einde van de legislatuur, en ook jaarlijks in het derde trimester. Over de hele legislatuur werd één derde van de conceptnota's in de maand juli goedgekeurd. 'Varianten' van conceptnota's duiken ten slotte meer op in het begin van de legislatuur dan op het einde. Een mogelijke verklaring is een toenemende bezorgdheid voor een helder gebruik van terminologie, met als concreet resultaat de opname van terminologische afspraken in Omzendbrief VR 2012/11.

⁵⁵ De trimesters werden als volgt ingedeeld: september t.e.m. december (1), januari t.e.m. april (2) en mei t.e.m. juli (3).

Figuur 11 - Aantal groen- en witboeken, conceptnota's en varianten per jaar en trimester (2009-2014)

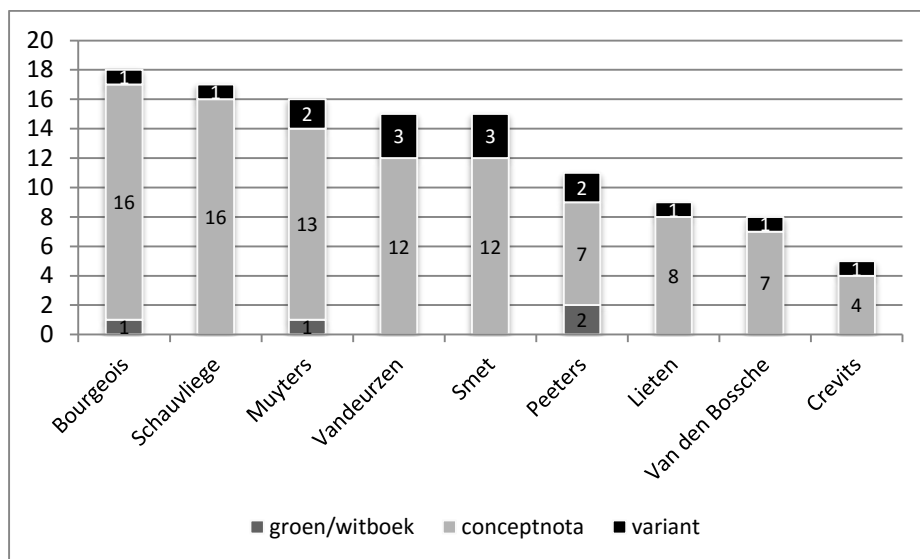


> 4.2.2. Opdeling naar minister

Elke minister maakt gebruik van conceptnota's en hun varianten, maar doet dit niet in dezelfde mate, zoals blijkt uit Figuur 12. Deze figuur geeft het aantal trajecten⁵⁶ met gebruik van groen- en witboeken, conceptnota's en varianten per minister weer. Wanneer het ging om een gezamenlijk initiatief van twee of meerdere ministers, werd het traject voor elke minister meegeteld.

⁵⁶ Binnen één traject kunnen meerdere documenten opgesteld worden. Zo bestaat het traject rond nieuw industrieel beleid uit een groenboek en een witboek. Het traject rond cultuureducatie bestaat uit twee opeenvolgende conceptnota's.

Figuur 12 - Aantal trajecten met groen- en witboeken, conceptnota's of varianten per minister



Er zijn verschillende mogelijke verklaringen voor het feit dat sommige ministers meer gebruik maken van dit instrument dan andere, zoals bijvoorbeeld dat de thema's waarvoor zij bevoegd zijn zich meer of minder lenen tot een maatschappelijk debat. Tabel 11 biedt een overzicht van de bevoegdheden van de verschillende ministers. Maar ook de cultuur binnen het beleidsdomein, of de persoonlijke beleidsstijl van de minister kan een rol spelen.

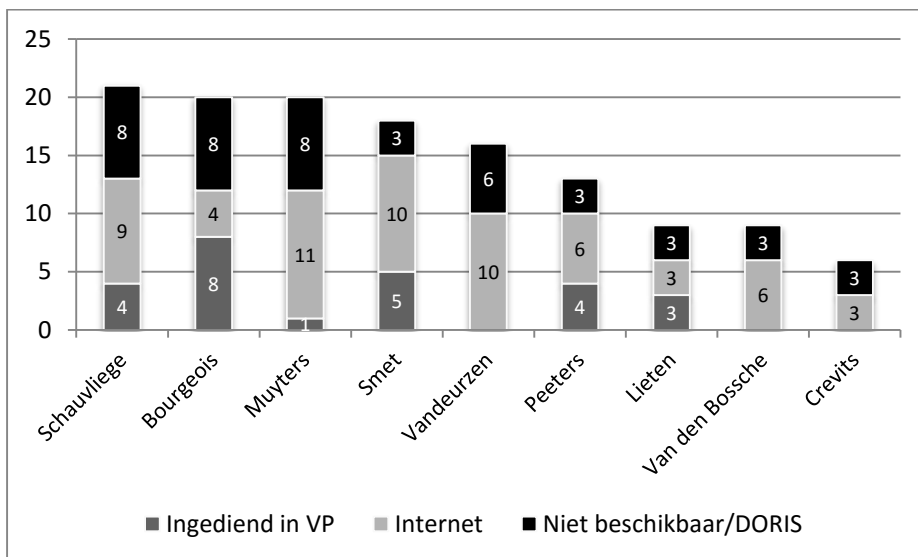
Tabel 11 - Bevoegdheden van de verschillende ministers van de Vlaamse regering (2004-2009)

Kris Peeters (Minister-president)	Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid
Ingrid Lieten (Viceminister-president)	Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding
Geert Bourgeois (Viceminister-president)	Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

Jo Vandeurzen	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Hilde Crevits	Mobiliteit en Openbare Werken
Freya Van den Bossche	Wonen, Steden, Energie, en Sociale Economie
Joke Schauvliege	Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Pascal Smet	Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel
Philippe Muyters	Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport

Belangrijk is wel dat een hoger gebruik van deze instrumenten niet meteen ook een grotere transparantie van het beleid inhoudt. Zoals eerder gesteld werd, worden conceptnota's immers niet altijd publiek verspreid. Figuur 13 toont dat het aantal publiek beschikbare documenten het grootste is bij minister Smet. Minister Bourgeois diende het vaakst documenten in bij het Vlaams Parlement.

Figuur 13 - Beschikbaarheid van groen- en witboeken, conceptnota's en varianten per minister (2009-2014)

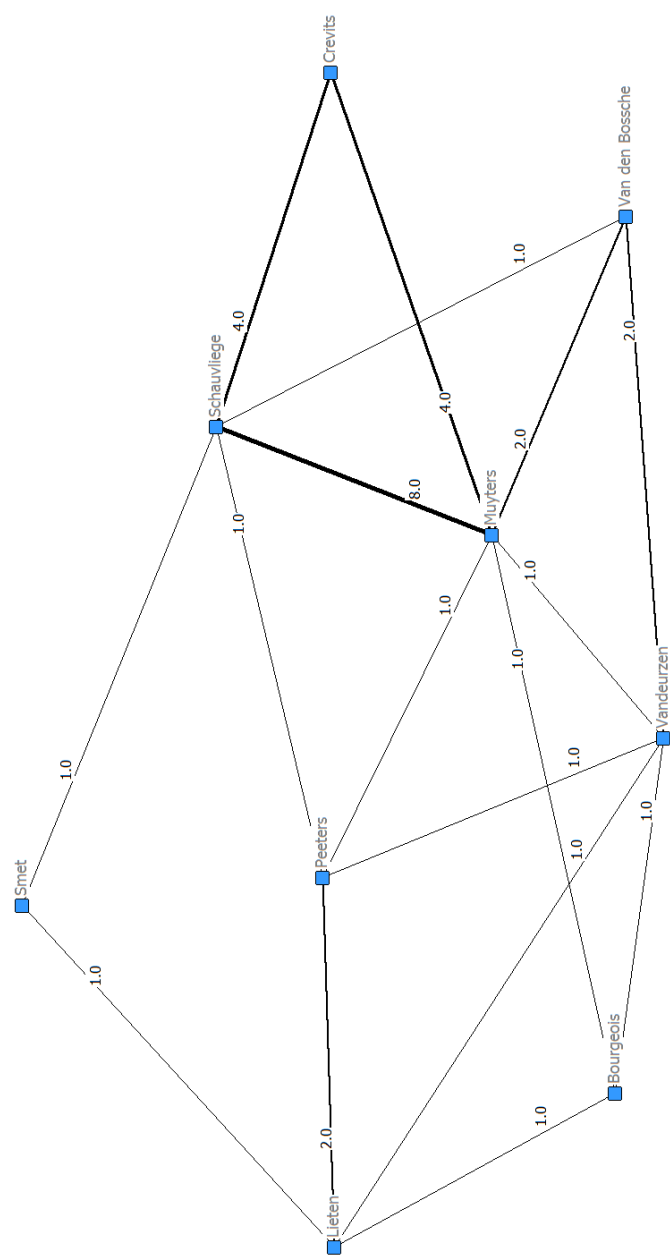


Conceptnota's en hun varianten blijken vaak een gezamenlijk initiatief van twee of meerdere ministers. Concreet komt 29% van de conceptnota's en 22%

van de varianten voort uit een samenwerking van twee of meer ministers. Dit wijst er op dat coördineren van beleid een belangrijke functie is van deze instrumenten. De groen- en witboeken zijn steeds het initiatief van één minister.

Figuur 14 brengt in beeld welke ministers hebben samengewerkt in het kader van een conceptnota of variant. We zien dat de minister van (onder meer) Leefmilieu, Schouvliege, en de minister van (onder meer) Ruimtelijke Ordening, het vaakst hebben samengewerkt (8 keer). Ook de minister van Mobiliteit, Crevits, was vaak in deze samenwerking betrokken (4 keer). Een overzicht van de samenwerkingen per nota is terug te vinden in het inventaris (bijlage 1).

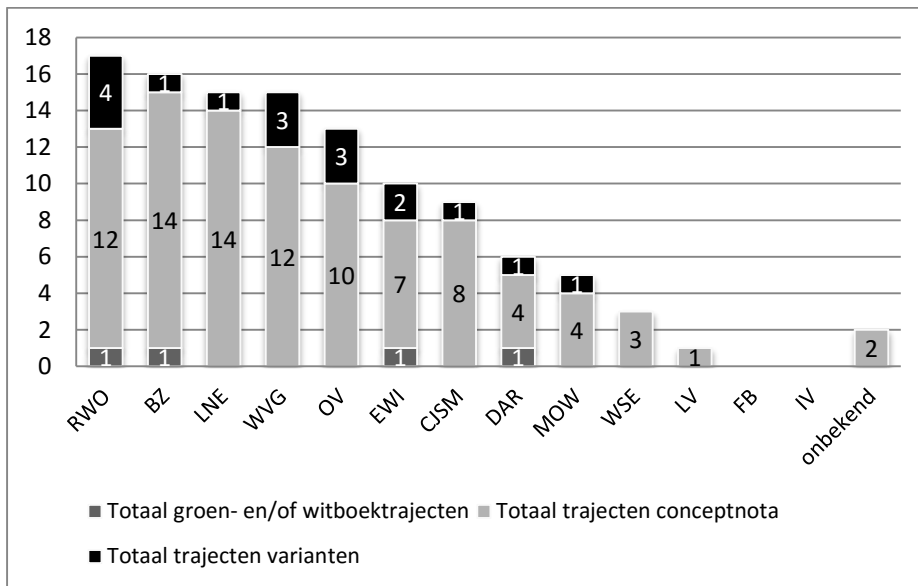
Figuur 14 - Samenwerking tussen ministers



> 4.2.3. Opdeling per beleidsdomein

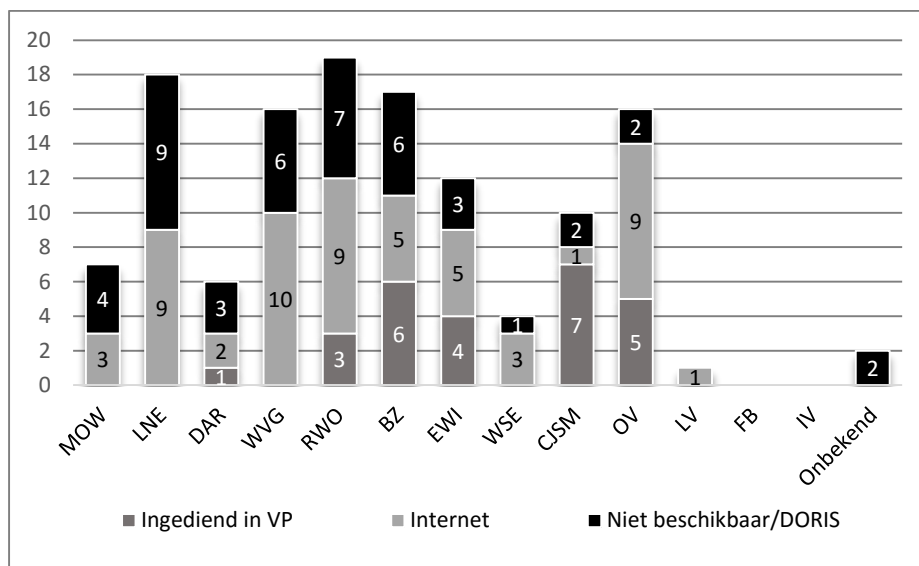
Ten slotte werden de documenten ook ingedeeld per beleidsdomein. We zien dat het beleidsdomein Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed (RWO), Bestuurszaken (BZ), Leefmilieu Natuur en Energie (LNE) en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) het vaakst gebruik hebben gemaakt van groen- of witboeken, conceptnota's of varianten. Op basis van het inventaris stellen we vast dat het beleidsdomein Financiën (FB) en Internationaal Vlaanderen (IV) geen gebruik maakten van groen- of witboeken, conceptnota's of varianten.

Figuur 15 - Aantal trajecten per beleidsdomein



Figuur 16 toont de publieke beschikbaarheid van deze documenten per beleidsdomein. Het aantal publiek beschikbare documenten is zowel in absolute als in relatieve termen het hoogst bij het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV). Het beleidsdomein met het grootste aantal niet beschikbare documenten is het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). In relatieve termen is het aandeel niet publiek beschikbare documenten het hoogst bij het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW).

Figuur 16 - Beschikbaarheid van groen- en witboeken, conceptnota's en varianten per beleidsdomein (2009-2014)



> 4.3. Voorlopig besluit

In dit hoofdstuk werd een inventaris gepresenteerd van groen- en witboeken, conceptnota's en varianten die in de periode 2009-2014 door de Vlaamse overheid werden opgesteld. De groen- en witboeken, conceptnota's en varianten werden voornamelijk gevonden via de online zoektool van het Vlaams parlement, de zoektools van de verschillende strategische adviesraden, en de zoektool van de Vlaamse regering. We kwamen op een totaal van 100 documenten.

Ter wijze van besluit, vatten we hier de belangrijkste vaststellingen samen:

- Groen- en witboeken werden in beperkte mate gebruikt: er werden in de voorbije legislatuur (2009-2014) 4 groenboeken en 2 witboeken gepubliceerd. Het gebruik van conceptnota's blijkt daarentegen sterk ingeburgerd, met 80 conceptnota's die in de voorbije legislatuur (2009-2014) werden opgesteld. De mate waarin deze instrumenten gebruikt werden, bleek te verschillen

van minister tot minister, en van beleidsdomein tot beleidsdomein.

- Er werden onder de vorige legislatuur ook 14 nota's uitgebracht die niet als conceptnota benoemd werden maar op het eerste zicht wel veel gelijkenissen vertonen, zoals discussienota's, discussieteksten, visienota's en oriëntatienota's. Het gebruik van deze 'varianten' daalt wel naar het einde van de legislatuur toe.
- Een hoog gebruik van conceptnota's leidt niet automatisch tot meer transparantie van het beleid. Een groot deel van de conceptnota's waar onder meer in de beslissingen van de Vlaamse regering naar verwezen werd, konden we niet terugvinden als document, tenzij - in sommige gevallen - via de DORIS-databank, maar die is niet openbaar. De mate van openbaarheid van de conceptnota's verschilde van minister tot minister en van beleidsdomein tot beleidsdomein.
- Eén op vijf documenten werd volgens de officiële werkwijze ingediend in het Vlaams Parlement. Deze indiening is niet verplicht, maar moet volgens Omzendbrief VR 2012 wel overwogen worden wanneer het gaat om maatregelen met een significante impact op het bedrijfsleven, de overheidssector, de non-profit of andere specifieke sectoren.
- Conceptnota's en hun varianten blijken vaak een gezamenlijk initiatief van twee of meerdere ministers. Ongeveer 1 op 3 conceptnota's en 1 op 5 varianten was een samenwerking van twee of meer ministers. We kunnen hieruit besluiten dat het coördineren van beleid vaak één van de functies is van deze documenten.

5. Inhoudsanalyse

> 5.1. Inleiding

In het kader van dit onderzoek werd een inventaris opgemaakt van groen- en witboeken en conceptnota's die tijdens de vorige regeerperiode (2009-2014) uitgebracht werden door de Vlaamse overheid. In het vorige hoofdstuk voerden we een eerste verkennende analyse uit op de gehele populatie. We gingen na hoe vaak de Vlaamse overheid gebruik maakt van deze documenten, of er verschillen zijn tussen beleidsdomeinen en of er verschillen zijn naargelang het concrete moment in de regeerperiode.

In dit hoofdstuk zullen we een selectie van zestien van deze documenten onderwerpen aan een inhoudelijke analyse. De doelstelling van deze oefening is voornamelijk exploratief van aard: we proberen een beter beeld te krijgen van de inhoud van groenboeken, witboeken en conceptnota's; en we proberen te achterhalen op welke punten deze types van documenten van elkaar verschillen en op welke punten er gelijkvormigheid is.

Om deze inhoudsanalyse uit te voeren, werken we met een checklist gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur over groen- en witboeken, op verkennende gesprekken met een aantal deskundigen, en op de Omzendbrief VR 2012/11 over Samenwerking met het Vlaams Parlement (verder afgekort tot Omzendbrief). Uit de literatuur en uit de Omzendbrief (paragrafen II.3.2 'Terminologische afspraken' en II.3.3 'Procedure') kunnen we immers een aantal verwachtingen destilleren ten aanzien van groenboeken, witboeken en conceptnota's. Deze verwachtingen hebben niet enkel betrekking op de inhoud van deze types documenten. Ze kunnen ook betrekking hebben op procedurele en procesmatige aspecten. Deze verwachtingen worden beschreven in de volgende paragraaf.

> 5.2. Verwachtingen

Hieronder volgt de woordelijke weergave van de relevante passages uit de Omzendbrief. In de daarop volgende paragrafen expliciteren we de verwachtingen die we hieruit kunnen afleiden met betrekking tot de inhoud, het proces en de procedure van groenboeken, witboeken en conceptnota's, en vullen we deze verder aan met verwachtingen uit de wetenschappelijke literatuur.

“Een Groenboek bevat een analyse van een bepaald probleem en mogelijke beleidsopties die daaruit voortvloeien maar geen volledig uitgewerkte beleidsvoorstellen of standpunten.

Kenmerkend voor een Groenboek is dat het tot doel heeft op officiële en transparante wijze reacties en meningen van alle mogelijke geïnteresseerde partijen te verzamelen.”

[...]

“De term “Witboek” wordt gebruikt voor een beleidsverklaring over een maatschappelijk belangrijke beleidskwestie, die tegelijk het kader uitzet voor nog te nemen concrete beleidsmaatregelen.

Een Witboek moet goed onderbouwd en gedocumenteerd zijn, en het bevat een officieel standpunt of strategie. Het kan bijvoorbeeld al een ontwerptekst voor regelgeving bevatten met een toelichting, of een concreet actieplan.”

(Omzendbrief VR 2012/11, paragraaf II.3.2 ‘Terminologische afspraken’)

“Beraadslaging in de Vlaamse Regering

Artikel 14 van het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering schrijft voor dat:

- een Groenboek door de bevoegde minister of ministers bij wijze van mededeling wordt voorgelegd aan de Vlaamse Regering, de andere leden kunnen schriftelijk reageren (zie huishoudelijk reglement);
- een Witboek bij wijze van nota ter beslissing aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd.

Een Conceptnota wordt altijd aan de Vlaamse Regering voorgelegd vóór ze ingediend wordt bij het Vlaams Parlement, hetzij bij wijze van nota ter beslissing, hetzij bij wijze van mededeling, afhankelijk van de inhoud en strekking van de conceptnota.

Ook als een Groen- of Witboek of een Conceptnota ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd, is het advies van de Inspectie van Financiën of het begrotingsakkoord niet vereist op voorwaarde dat dit uitdrukkelijk (in de beslissing van de Vlaamse Regering) vermeld wordt dat de goedkeuring nog geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt (zie artikel 15, 4°, BVR 19 januari 2001 houdende de regeling van de begrotingscontrole en -opmaak).

Indiening bij de voorzitter van het Vlaams Parlement

Artikel 84 van het Reglement van het Vlaams Parlement schrijft voor dat een “Nota van de Vlaamse Regering” (Groenboek, Witboek of Conceptnota) bij de voorzitter van het parlement moet ingediend worden, en niet rechtstreeks bij de bevoegde commissie.

Dat houdt ook in dat het document als een parlementair stuk wordt verspreid en gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement.”

(Omzendbrief VR 2012/11, paragraaf II.3.3 ‘Procedure’)

> 5.2.1. *Inhoudelijke verwachtingen*

Uit de Omzendbrief kunnen we de volgende inhoudelijke verwachtingen destilleren met betrekking tot groenboeken:

- Een groenboek bevat een analyse van een bepaald maatschappelijk probleem;
- Een groenboek bevat een beschrijving en effectenanalyse van mogelijke beleidsopties;
- Een groenboek bevat geen volledig uitgewerkte beleidsvoorstellen of standpunten.

Uit de Omzendbrief kunnen we de volgende inhoudelijke verwachtingen destilleren met betrekking tot witboeken:

- Een witboek bevat een beleidsverklaring, i.e. een officieel standpunt of strategie;
- Een witboek zet een kader uit voor nog te nemen concrete beleidsmaatregelen;
 - o Bv. een witboek kan een ontwerptekst voor regelgeving bevatten;
 - o Bv. een witboek kan een concreet actieplan bevatten;
- Een witboek is goed onderbouwd en gedocumenteerd.

Inhoudelijke verwachtingen die we afleiden uit de wetenschappelijke literatuur en verkennende gesprekken met enkele deskundigen zijn de volgende:

- Groenboeken, witboeken en conceptnota's kunnen naast een analyse van het maatschappelijk probleem ook een analyse van de beleidscontext bevatten.
- We verwachten dat groen- en witboeken vaak een langetermijnperspectief hanteren, terwijl conceptnota's en andere varianten meestal een korte tot middellange termijnperspectief hanteren.

> 5.2.2. *Verwachtingen over het beslissings- en consultatieproces*

Uit de Omzendbrief komen de volgende verwachtingen voort:

- Een groenboek heeft als doel om op een officiële en transparante wijze reacties en meningen van alle mogelijke geïnteresseerde partijen te verzamelen.
- Een witboek heeft als doel om een officieel regeringsstandpunt m.b.t. een bepaalde beleidskwestie mee te delen.

Op basis van de wetenschappelijke literatuur en verkennende gesprekken met enkele deskundigen, kunnen we aanvullend de volgende verwachtingen toevoegen:

- Voor en/of tijdens schrijfproces van het document (ongeacht het type) kan een selecte consultatie van stakeholders plaatsvinden.
- Na de publicatie van het document kan een brede consultatie van stakeholders plaatsvinden.⁵⁷

> 5.2.3. *Procedurele verwachtingen*

Uit de Omzendbrief kunnen we de volgende procedurele verwachtingen destilleren:

Beraadslaging in de Vlaamse Regering

- Groenboeken worden bij wijze van mededeling voorgelegd aan de Vlaamse Regering.
- Witboeken worden bij wijze van nota ter beslissing voorgelegd aan de Vlaamse Regering.
- Conceptnota's worden hetzij bij wijze van nota ter beslissing, hetzij bij wijze van mededeling voorgelegd aan de Vlaamse Regering.
- Als een Groenboek, Witboek of Conceptnota ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd, is het advies van de Inspectie van Financiën of het begrotingsakkoord niet vereist op voorwaarde dat uitdrukkelijk vermeld wordt (in de beslissing van de Vlaamse Regering) dat de goedkeuring nog geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt.

Indiening bij de voorzitter van het Vlaams Parlement

- Een Groenboek, Witboek of Conceptnota moet bij de voorzitter van het parlement ingediend worden.
- Een Groenboek, Witboek of Conceptnota wordt als een parlementair stuk verspreid en gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement.

> 5.2.4. *Checklist*

Bovenstaande verwachtingen werden vertaald in een checklist met een twintigtal items:

⁵⁷ Deze verwachting geldt minder ten aanzien van witboeken.

Tabel 12 - Checklist voor inhoudsanalyse

Item Sub-item	Beschrijving
Probleemanalyse	Beschrijft het document het probleem, de eventuele omvang van het probleem en de eventuele oorzaken?
Beleidscontext / omgevingsanalyse	
Bestaande maatregelen	Geeft het document een overzicht en beoordeling van de reeds bestaande maatregelen?
Externe evoluties	Bespreekt het document externe evoluties en ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleidsprobleem?
Beleidsopties	
Meerdere beleidsopties	Stelt het document systematisch verschillende beleidsopties naast elkaar?
Inschatting van effecten	Maakt het document een systematische inschatting van de effecten van de beleidsopties? Weegt het document de voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties systematisch tegen elkaar af?
Standpunt / strategie	
Standpunt	Neemt het document een standpunt in over de te kiezen beleids optie?
Visie / krijtlijnen / principes	Bevat het document een beschrijving van visie / krijtlijnen / principes voor het nieuw te ontwikkelen beleid?
Acties / actieplannen	Bevat het document een beschrijving van concrete acties / actieplannen?
Ontwerp regelgeving	Bevat het document ontwerpen van regelgeving?
Middelen	Beschrijft het document de toewijzing van middelen aan bepaalde acties?
Termijn van doelbepaling	
Doelbepaling	Beschrijft het document (een) strategische doelstelling(en)?
Expliciete indicatie van termijn	Expliciteert het document de termijn waarop de strategische doelstelling(en) bereikt zou(den) moeten worden?
Termijn	Zou(den) de strategische doelstelling(en) bereikt moeten worden op korte of lange termijn?
Onderbouwing	
Praktijkgegevens	Maakt het document gebruik van praktijkgegevens om de probleemstelling & oplossingen te staven?

Item Sub-item	Beschrijving
Wetenschappelijk onderzoek	Maakt het document gebruik van bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek om de probleemstelling & oplossingen te staven?
Standpunten van stakeholders	Maakt het document gebruik van standpunten van stakeholders om de probleemstelling & oplossingen te staven?
Beslissings- en consultatieproces	
Procesplanning: voor	Bevat het document een overzicht van de reeds genomen stappen in het beslissings- en consultatieproces?
O.b.v. consultaties	Ging er een consultatie- en interactieproces vooraf aan de publicatie van het document? Verwijst het document naar adviezen en/of standpunten die aldus ingewonnen werden?
Procesplanning: na	Bevat het document een overzicht van de nog te nemen stappen in het beslissings- en consultatieproces?
Doel = reacties verzamelen	Expliciteert het document dat het de bedoeling is om reacties van stakeholders te verzamelen?
Geen financieel / budgettair engagement	Stelt het document expliciet dat er geen financieel / budgettair engagement aangegaan wordt?
Publicatie op de website van het VP	Werd het document gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement?

> 5.3. Onderzochte documenten

De documenten die onderworpen werden aan een inhoudsanalyse zijn de volgende⁵⁸:

Tabel 13 - Selectie van documenten voor inhoudsanalyse

Groenboeken
Beleidsplan Ruimte Vlaanderen - Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool?
Een nieuw industrieel beleid voor Vlaanderen
Interne Staatshervorming
Zesde Staatshervorming

⁵⁸ Voor meer toelichting bij deze documenten: zie bijlage 2.

Witboeken
Een nieuw industrieel beleid voor Vlaanderen
Interne Staatshervorming
Conceptnota's
Financiering werking hogescholen en universiteiten: nieuwe aanpak Aanmoedigingsfonds
Mediawijsheid
Decreet Maatwerk in het kader van collectieve inschakeling
De invoering van de omgevingsvergunning
Omvorming van de strategische investerings- en opleidingssteun (SIOS) naar strategische transformatiesteun (STS)
Integratie en Inburgering
Op weg naar een nieuw recreatief, sportief, familiaal, toeristisch en cultureel evenement in de Vlaamse Rand rond Brussel - Bouwstenen voor een opvolger voor De Gordel, nieuwe stijl vanaf 2013
Andere varianten
Visienota - Versnellen van investeringsprojecten
Discussienota - Naar een geïntegreerd EVC-beleid
Visienota - Wonen in Vlaanderen 2050: krijtlijnen van een toekomstvisie

Deze selectie bevat alle groen- en witboeken die in de regeerperiode 2009-2014 opgesteld en gepubliceerd werden. Uit de 94 conceptnota's, discussienota's, visienota's en andere varianten die in de periode 2009-2014 opgesteld werden, namen we een beredeneerde selectie van tien documenten, waarvan 7 conceptnota's en 3 varianten. De criteria die gehanteerd werden bij deze selectie waren de volgende

- A. variatie naargelang beleidsdomein⁵⁹
- B. variatie naargelang beschikbaarheid en verspreiding: online beschikbaar maar niet ingediend in het Vlaams Parlement (6)/ ingediend in het Vlaams Parlement (2)/ enkel beschikbaar via Doris-databank (2)
- C. Variatie naargelang aantal initiatiefnemers: één minister (6)/ samenwerking van meerdere ministers (4)
- D. Spreiding over de legislatuur

⁵⁹ Enkel het beleidsdomein WVG is niet vertegenwoordigd; Ook LV, IV en FB zijn niet vertegenwoordigd, maar op basis van onze analyse stelden we vast dat in deze beleidsdomeinen tijdens de vorige legislatuur geen of slechts één conceptnota werd opgesteld.

> 5.4. Resultaten

De geselecteerde documenten werden één voor één afgetoetst aan de items van bovenstaande checklist. In bijlage 3 wordt uitgebreid toegelicht wat de verschillende items inhouden, hoe zij geoperationaliseerd werden en hoe zij gecodeerd werden. Diezelfde bijlage bevat een tabel die de resultaten van deze inhoudsanalyse samenvattend weergeeft. In wat volgt, zullen we de meest markante bevindingen van deze inhoudsanalyse beschrijven. We geven hierbij aan in welke mate de documenten beantwoorden aan de richtlijnen van de Omzendbrief VR 2012/11 en aan onze theoretische verwachtingen en of er markante verschillen waar te nemen zijn tussen types documenten.⁶⁰

> 5.4.1. Probleemanalyse & beleidscontext

Uit de inhoudsanalyse stellen we vast dat bijna alle onderzochte documenten over een probleemanalyse beschikken. Het valt echter op dat de groen- en witboeken over het algemeen meer tekst besteden aan het beschrijven van het probleem dan de conceptnota's en de andere varianten.

Een lange probleemanalyse is overigens niet noodzakelijk beter dan een korte. Het is immers perfect mogelijk om op slechts enkele alinea's een probleem helder te formuleren, evenals de omvang en de eventuele oorzaken ervan. Aan de verschillende kwalificaties is dus geen normatief oordeel verbonden. Het volledig ontbreken van een probleemanalyse kan echter wel als problematisch beschouwd worden. Dit is het geval bij een drietal cases: de sub-case Woonfiscaliteit van het Groenboek Zesde Staatshervorming, de Conceptnota Maatwerk in het kader van collectieve inschakeling, en de Visienota Versnellen van investeringsprojecten.

Het Groenboek Zesde Staatshervorming is een bijzonder geval. We treffen in geen van beide bestudeerde sub-cases een expliciete probleemanalyse aan. Dit is enigszins begrijpelijk. Er is immers geen sprake van een echt probleem, maar eerder van een *window of opportunity*. De overheveling van bevoegdheden creëert namelijk een *window of opportunity* om het systeem van woonfiscaliteit en het systeem van gezinsbijslagen (op Vlaams niveau) te hervormen. Een probleemanalyse is in dat opzicht niet van toepassing.

In de sub-case van de gezinsbijslagen is er onrechtstreeks echter wel degelijk sprake van een probleemanalyse, in die zin dat het huidige federale systeem

⁶⁰ We gingen ook na of er verschillen waar te nemen zijn tussen de periode voor en de periode na het verschijnen van de Omzendbrief VR 2012/11. Dit bleek echter niet het geval te zijn.

van gezinsbijslagen, en diens problemen en tekortkomingen, uitgebreid beschreven en geëvalueerd worden in de bijlagen van dat hoofdstuk. Het item 'probleemanalyse' valt hier met andere woorden samen met het item 'beleidscontext: beoordeling van bestaande maatregelen'.

> 5.4.2. *Beleidsopties*

Op basis van de Omzendbrief en op basis van de wetenschappelijke literatuur hadden we verwacht dat groenboeken verschillende beleidsopties systematisch naast elkaar zouden plaatsen. Het is erg opmerkelijk dat dit in het merendeel van de gevallen niet gebeurt. In plaats daarvan wordt in de meeste groenboeken een bepaalde beleidsvisie voorgesteld, eventueel aangevuld met een samenhangend pakket van concrete maatregelen om die visie te operationaliseren.

Er wordt in de groenboeken met andere woorden reeds een bepaalde geprefereerde beleidsvisie gepresenteerd. Enkel in het Groenboek Zesde Staatshervorming worden systematisch verschillende beleidsopties naast elkaar geplaatst. Dit is overigens het enige groenboek dat dateert van na de publicatie van de Omzendbrief. We kunnen dus niet zeggen dat de opstellers van de overige groenboeken de richtlijnen van de Omzendbrief niet gevolgd hebben: de Omzendbrief bestond toen immers nog niet.

In de bestudeerde witboeken en conceptnota's worden evenmin verschillende beleidsopties systematisch naast elkaar geplaatst. Deze observatie is in overeenstemming met onze verwachtingen.

> 5.4.3. *Inschatting van effecten*

De vraag of het document een systematische inschatting maakt van de effecten (voor- en nadelen) van de verschillende beleidsopties, is in eerste instantie van toepassing op de documenten waarin verschillende beleidsopties naast elkaar geplaatst worden. Dit was echter slechts in één document het geval, nl. het Groenboek Zesde Staatshervorming. Wanneer we gaan kijken naar de twee geselecteerde sub-cases - Gezinsbijslagen en Woonfiscaliteit - stellen we vast dat enkel in de eerste sub-case de voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties systematisch worden ingeschat.

Er zijn echter ook enkele documenten waar we geen juxtapositie van verschillende beleidsopties aantreffen, maar waar desondanks toch een inschatting van voor- en nadelen van de voorgestelde beleidsvisie en

bijbehorende acties wordt gegeven. Dit is het geval in het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Dit Groenboek formuleert een aantal lange termijn doelstellingen. Het Groenboek probeert de voor- en nadelen van die doelstellingen op te sommen a.d.h.v. elf sleutelkwesties.

Ook het Groenboek en het Witboek Interne Staatshervorming trachten de gevolgen van de voorgestelde visie en concrete maatregelen in kaart te brengen, al betreft het hier enkel een inschatting van de gevolgen voor de interne organisatie van de (lokale) administraties en niet van de maatschappelijke effecten. Het is bovendien niet steeds duidelijk of het gaat om een inschatting van de organisatorische gevolgen dan wel een beschrijving van de organisatorische aanpak.

Alles in overweging nemende, kunnen we concluderen dat slechts een kleine minderheid van documenten een systematische inschatting maakt van de effecten van beleidsopties en bijbehorende acties. Deze vaststelling strookt niet met onze theoretische verwachtingen.

> 5.4.4. Standpunt

Er is slechts één document waarin zeer duidelijk geen standpunt wordt ingenomen. Dat is het Groenboek Zesde Staatshervorming. In dit groenboek worden verschillende beleidsopties naast elkaar geplaatst en afgewogen, zonder dat er een voorkeur wordt uitgesproken. In de overige documenten wordt er steeds een visie voorgesteld, meestal aangevuld met een pakket van concrete acties om die visie te operationaliseren. In deze gevallen wordt er dus duidelijk een standpunt ingenomen over de te verkiezen beleidsoptie. Er worden immers geen alternatieve beleidsopties opgesomd.

Ondanks het feit dat er in deze gevallen een duidelijke voorkeur is voor de voorgestelde beleidsvisie en aanpak, is het echter nog geen uitgemaakte zaak wat de status van dat voorstel is: betreft het beleid dat reeds vaststaat of is er nog marge voor discussie?

In sommige gevallen wordt expliciet gesteld dat het document een discussiedocument is en dat de beschreven visie geen beslist beleid is. In het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen lezen we bijvoorbeeld het volgende (p. 86): “U vindt hier een visie op de Vlaamse ruimte en denkpistes over hoe we die visie samen kunnen realiseren. Dit is geen beslist beleid. Het is voer voor discussie.” Deze kwalificatie hangt overigens samen met een ander item van de inhoudsanalyse, nl. ‘Doel = reacties verzamelen’. Wanneer de beleidsmakers expliciet aangeven dat het hun doel is om met het

document reacties van de bevolking en/of het middenveld te verzamelen, volgt hieruit logischerwijs dat de beschreven voorstellen nog geen beslist beleid uitmaken.

In andere gevallen is het duidelijk dat het standpunt wel degelijk beslist beleid betreft. In het Witboek Interne Staatshervorming lezen we bijvoorbeeld het volgende (p. 7): “Vandaag ligt een [...] plan klaar dat de komende jaren uitgevoerd wordt.” Dit laat weinig marge voor discussie. In een laatste categorie van gevallen kan uit de bewoordingen van het document niet uitgemaakt worden wat de status van het voorstel is.

Van een groenboek verwachten we dat het nog geen standpunt inneemt over de te verkiezen beleidsoptie. Van een witboek verwachten we daarentegen precies wel dat het een standpunt inneemt. Deze verwachting wordt slechts gedeeltelijk bevestigd door de feiten. Er is slechts één groenboek dat duidelijk geen standpunt inneemt, nl. het Groenboek Zesde Staatshervorming. De overige groenboeken nemen wel een standpunt in, al maken deze standpunten geen beslist beleid uit. De twee witboeken in onze selectie nemen beide een standpunt in over de te verkiezen beleidsoptie. Bij het Witboek Interne Staatshervorming betreft het bovendien expliciet beslist beleid.

> 5.4.5. *Een kader voor nog te nemen concrete beleidsmaatregelen*

De Omzendbrief schrijft voor dat een witboek gebruikt dient te worden als een beleidsverklaring over een maatschappelijke belangrijke beleidskwestie, en dat het tegelijk een kader dient uit te zetten voor nog te nemen concrete beleidsmaatregelen. Een witboek kan volgens de Omzendbrief bijvoorbeeld al een ontwerptekst voor regelgeving bevatten, of een concreet actieplan. Voortbouwend op diezelfde logica kunnen we eveneens verwachten dat in witboeken reeds middelen toegewezen worden aan bepaalde acties.

Eerder in deze inhoudsanalyse gaven we echter reeds aan dat niet alleen de bestudeerde witboeken een voorkeur voor een bepaalde beleidsvisie uitspreken, maar dat de meerderheid van de bestudeerde groenboeken en conceptnota's dit eveneens doet. Daarom zou het ons niet verbazen mochten ook groenboeken en conceptnota's concrete actieplannen bevatten, en/of ontwerpteksten voor regelgeving, en/of toewijzing van middelen.

Uit de inhoudsanalyse blijkt dat de twee witboeken uit de selectie inderdaad concrete actieplannen bevatten, net als hun corresponderende groenboeken, en net als het merendeel van de conceptnota's. Het is nuttig even stil te staan

bij twee groenboek-witboek-combinaties. Neem bijvoorbeeld het Groenboek en het Witboek Interne Staatshervorming. Beide documenten bevatten een overzicht van voorgestelde maatregelen en acties. Het valt echter op dat de maatregelen in het witboek concreter en talrijker zijn dan de maatregelen in het groenboek. Dit is ook logisch, vermits het witboek zich situeert in een latere fase van de beleidsontwikkeling. Dezelfde vaststelling geldt overigens voor de groenboek-witboek-combinatie m.b.t. het nieuw industrieel beleid.

Geen enkel document uit onze selectie bevat echter ontwerp teksten van regelgeving. Wat de toewijzing van middelen betreft, stellen we vast dat er enkel in het Groenboek en het Witboek Nieuw Industrieel Beleid sprake is van toewijzing van middelen aan concrete acties. In beide gevallen betreft het echter slechts één specifieke actie waaraan een budget toegekend wordt.

> 5.4.6. *Termijn van doelbepaling*

Op basis van de wetenschappelijke literatuur en gesprekken met deskundigen, kunnen we verwachten we dat groen- en witboeken eerder handelen over lange termijn doelstellingen, terwijl conceptnota's en andere varianten eerder handelen over korte termijn doelstellingen. Het onderscheid tussen korte en lange termijn doelstellingen werd in onze inhoudsanalyse geoperationaliseerd als het onderscheid tussen doelstellingen die binnen de huidige legislatuur bereikt zouden moeten worden en doelstellingen die ten vroegste tijdens de eerstvolgende legislatuur bereikt zouden moeten worden.

Een eerste belangrijke vaststelling is dat in een behoorlijk aantal van de nota's niet geëxpliciteerd wordt op welke termijn de strategische doelstellingen bereikt zouden moeten worden. Bijgevolg beschikken we slechts over onvolledige informatie om bovenstaande hypothese te toetsen.

De gegevens waarover we wel beschikken, lijken de hypothese echter wel degelijk te bevestigen: alle groen- en witboeken waarin de termijn van de doelbepaling geëxpliciteerd wordt, streven lange termijn doelstellingen na; het merendeel van de conceptnota's en andere varianten waarin de termijn van de doelbepaling geëxpliciteerd wordt, streven korte termijn doelstellingen na. De enige uitzonderingen zijn de Conceptnota Nieuw Aanmoedigingsfonds en de Visienota Wonen in Vlaanderen 2050.

> 5.4.7. *Onderbouwing*

Het valt op dat de groen- en witboeken over het algemeen grondiger onderbouwd blijken te zijn met praktijkgegevens en wetenschappelijk onderzoek dan de conceptnota's en de overige varianten. Wat de onderbouwing met standpunten van stakeholders betreft, hebben we een onderscheid gemaakt tussen de hoeveelheid tekst die eraan gewijd is en het aantal standpunten of bronnen van advies waarnaar verwezen wordt. Wanneer we beide criteria samen beschouwen, lijkt het erop dat witboeken beter scoren dan andere types documenten. Voor de interpretatie van deze vaststelling verwijzen we naar de bespreking bij het item 'O.b.v. consultaties'.

> 5.4.8. *Beslissings- en consultatieproces*

Een groenboek heeft volgens de Omzendbrief als doel om op een officiële en transparante wijze reacties en meningen van alle mogelijke geïnteresseerde partijen te verzamelen. Een witboek heeft volgens diezelfde bron als doel om een officieel regeringsstandpunt m.b.t. een bepaalde beleidskwestie mee te delen. We verwachten bijgevolg vooral van groenboeken dat ze gevolgd zullen worden door brede consultaties en dat ze zullen expliciteren dat het de bedoeling is om reacties van stakeholders te verzamelen. Van witboeken, conceptnota's en andere varianten verwachten we dit minder. Door het feit dat de publicatie van een groenboek in theorie gevolgd wordt door een brede consultatieronde en vervolgens door de publicatie van een witboek verwachten we bovendien van witboeken dat ze steviger onderbouwd zijn met standpunten van stakeholders dan hun overeenkomstige groenboeken.

Overzicht van de reeds genomen en nog te nemen stappen in het beslissings- en consultatieproces

We stellen vast dat de meeste documenten inderdaad een overzicht schetsen van de reeds genomen en nog te nemen stappen in het beslissings- en consultatieproces, al zijn er verschillen te merken in de uitgebreidheid en de gedetailleerdheid van de geboden informatie. Men kan zich bijvoorbeeld beperken tot de mededeling dát er nog consultatiemomenten zullen plaatsvinden, of men kan specificeren welke actoren, wanneer, en op welke manier bevroegd zullen worden. Wat de beschrijving van de 'procesplanning: voor' betreft, stellen we vast dat de witboeken hierover de meest uitgebreide en gedetailleerde informatie bieden. Wat de beschrijving van de 'procesplanning: na' betreft, zien we geen duidelijke verschillen tussen de verschillende types documenten.

Doel = reacties verzamelen

We verwachten vooral van groenboeken dat ze zullen expliciteren dat het de bedoeling is om reacties van stakeholders te verzamelen. Van witboeken, conceptnota's en andere varianten verwachten we dit minder. Deze verwachting wordt slechts gedeeltelijk bevestigd door de empirie. In drie van de vier groenboeken uit onze selectie worden stakeholders zoals verwacht inderdaad expliciet uitgenodigd om hun input te geven. In het Groenboek Zesde Staatshervorming gebeurt dit echter niet, ook niet impliciet. De overige types documenten vertonen zoals verwacht een gemengd patroon: in sommige documenten worden stakeholders expliciet uitgenodigd, in andere slechts impliciet, en in nog andere helemaal niet.

O.b.v. consultaties

Om te achterhalen of er een actief consultatie- en interactieproces vooraf ging aan de publicatie van het document in kwestie, keken we enerzijds naar de beschrijving van de 'Procesplanning: voor' en anderzijds naar het item 'Onderbouwing met standpunten van stakeholders'. Wanneer we beide sub-items samen bekijken, stellen we vast dat er voor het overgrote deel van de documenten inderdaad een actief consultatie- en interactieproces plaatsvond voor of tijdens het opmaakproces en dat er in de inhoudelijke secties van de documenten ook effectief verwezen wordt naar de adviezen en/of standpunten die aldus ingewonnen werden.

Bij enkele concept- en discussienota's blijkt dit niet het geval te zijn geweest.⁶¹ Deze documenten werden wel degelijk onderbouwd met standpunten van stakeholders, maar het betreft in deze gevallen standpunten en adviezen die niet n.a.v. de opmaak van de bewuste documenten opgevraagd en geformuleerd werden.

Tot slot staan we even stil bij het verwachte verschil tussen witboeken en groenboeken. We verwachten van witboeken dat ze steviger onderbouwd zijn met standpunten van stakeholders dan hun overeenkomstige groenboeken, vermits er tussen de publicatie van het groenboek en het opmaakproces van het witboek in theorie een brede consultatieronde heeft plaatsgevonden. Om deze verwachting te toetsen, kijken we naar het item 'Onderbouwing met standpunten van stakeholders'. We stellen vast dat het aantal bronnen van advies in het Witboek Nieuw Industrieel Beleid inderdaad beduidend hoger

⁶¹ Uit de tekst van deze documenten blijkt alleszins niet dat er recent een actief consultatie- en interactieproces georganiseerd werd. Mogelijks werden er wel consultaties georganiseerd, maar wordt er niet naar verwezen in de tekst.

ligt dan in het overeenkomstige groenboek. Een vergelijking tussen het Groenboek en het Witboek Interne Staatshervorming toont echter dat het aantal standpunten/bronnen van advies waarnaar verwezen wordt, gelijk is gebleven. Onze verwachting wordt dus slechts gedeeltelijk bevestigd door de empirie.

> 5.5. Voorlopig besluit

Bij wijze van samenvatting zetten we de meest markante vaststellingen van de inhoudsanalyse op een rij:

- Bijna alle onderzochte documenten beschikken over een probleemanalyse. Groen- en witboeken besteden meer tekst aan het beschrijven van het probleem dan conceptnota's en andere varianten. Groen- en witboeken zijn over het algemeen ook grondiger onderbouwd met resultaten uit wetenschappelijk onderzoek en praktijkgegevens.
- In de meeste documenten wordt een bepaalde geprefereerde beleidsvisie gepresenteerd, meestal aangevuld met een pakket van concrete acties om die visie te operationaliseren. Van witboeken en conceptnota's verwachtten we dit. Van groenboeken niet. Enkel in het Groenboek Zesde Staatshervorming worden systematisch alternatieve beleidsopties naast elkaar geplaatst.
- Slechts een kleine minderheid van documenten maakt een systematische inschatting van de effecten van beleidsopties en bijbehorende acties.
- In de meeste documenten wordt er een duidelijk standpunt ingenomen over de geprefereerde beleidsoptie. In de onderzochte groenboeken wordt echter duidelijk gemaakt dat deze standpunten nog geen beslist beleid uitmaken. In de andere types documenten is de status van de standpunten (al dan niet beslist beleid) gedifferentieerd.
- In een behoorlijk aantal van de onderzochte documenten (vooral conceptnota's) wordt niet geëxpliciteerd op welke termijn de strategische doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden. Groen- en witboeken streven over het algemeen lange termijndoelstellingen na; conceptnota's en andere varianten streven over het algemeen korte termijndoelstellingen na.
- In de meeste groenboeken worden stakeholders zoals verwacht expliciet uitgenodigd om hun feedback te geven op het groenboek. In witboeken en conceptnota's is dit minder vaak het geval.
- Bij het overgrote deel van de onderzochte documenten vond er een actief consultatie- en interactieproces plaats voor of tijdens het

schrijfproces. Enkel voor enkele conceptnota's en andere varianten was dit niet het geval (of dit bleek alleszins niet uit de tekst).

6. Casestudies

> 6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee beleidsprocessen waarin gebruik gemaakt werd van een groenboek en/of een witboek van naderbij bestudeerd. Het betreft de dossiers Interne Staatshervorming en Zesde Staatshervorming. We bespreken eerst de caseselectie en de concrete stappen die ondernomen werden bij het uitvoeren van de casestudies. Vervolgens geven we onze bevindingen weer.

Deze bevindingen focussen zich voornamelijk op het procesverloop. We schetsen, meer bepaald, de totstandkoming van het groenboek en/of het witboek. We geven aan welke actoren in welke fase van het proces geconsulteerd werden en op welke wijze dat gebeurde. Hierbij hebben we bijzondere aandacht voor de rol van de strategische adviesraden en het parlement.

> 6.2. Caseselectie en aanpak

De primaire focus van dit onderzoek ligt op het gebruik van groen- en witboeken in de Vlaamse overheid. Het gebruik van conceptnota's en andere varianten vormt een secundaire focus. We kozen er dan ook voor om twee beleidsprocessen van naderbij te bestuderen waarin gebruik gemaakt werd van een groenboek en/of een witboek. Om de diversiteit in mogelijke beleidstrajecten te weerspiegelen, kozen we voor één case waarbij een groenboek en een witboek opgesteld werden (Groenboek en Witboek Interne Staatshervorming) en één case waarbij enkel een groenboek opgesteld werd (Groenboek Zesde Staatshervorming). Omdat het Groenboek Zesde Staatshervorming erg veel thema's behandelt, kozen we ervoor de aandacht voornamelijk te focussen op één thema, nl. op het thema Justitiehuisen.

Het onderzoek van de twee cases gebeurde via een documentenanalyse gecombineerd met interviews. De bestudeerde documenten zijn divers. Het betreft de groen- en witboeken zelf, mededelingen van de Vlaamse regering, parlementaire verslagen, adviezen en standpunten vanwege strategische adviesraden en belangenorganisaties, en eventuele reacties vanwege de beleidsmakers daarop.

We interviewden voor beide cases de beleidsambtenaren die het beleidsproces van dichtbij opgevolgd hadden. In beide gevallen werd eveneens een vertegenwoordiger van de strategische adviesraad van het beleidsdomein in kwestie geïnterviewd, evenals een vertegenwoordiger van de betrokken parlementaire commissie⁶². In één van de twee cases werd eveneens een vertegenwoordiger van een belangrijke belangenvereniging geïnterviewd. In totaal werden er acht personen geïnterviewd.⁶³

> 6.3. Bevindingen per case

> 6.3.1. *Groenboek & Witboek Interne Staatshervorming*

> 6.3.1.1. *Inleiding*

De interne staatshervorming was een van de belangrijke sleutelprojecten van de Vlaamse regering in de regeerperiode 2009-2014. Het was een ambitieus hervormingsproject dat als doel had de structuur van de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen te optimaliseren. Het project focuste op thema's zoals de bestuurskracht van lokale besturen, de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus en de verrommeling op het intermediaire niveau. De krijtlijnen van de interne staatshervorming werden uitgezet door het Regeerakkoord 2009-2014 en verder verduidelijkt door de Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014.

“De krijtlijnen liggen vast in het Regeerakkoord:

- De bestuursopbouw vertrekt van het principe van de subsidiariteit. Er komen meer bevoegdheden voor de lokale besturen. De Vlaamse Regering zal investeren in hun bestuurskracht.
- De klemtoon van de beleidsvorming ligt bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant.
- Er komt een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden met een grondgebonden karakter. De provincie krijgt in die beleidssectoren ook een regisserende opdracht.
- We komen maximaal tot homogene sleuteltaken per bestuurslaag. Per beleidssector komen slechts twee bestuurslagen tussen in de verschillende processen.

⁶² In één van de twee cases werd de vertegenwoordiger van de betrokken parlementaire commissie niet via een mondeling interview maar schriftelijk via e-mail bevraagd.

⁶³ De interviews van de case Zesde Staatshervorming werden afgenomen door een studente, in het kader van haar masterproef over het Groenboek Zesde Staatshervorming aan de UGent. De semigestructureerde vragenlijsten die ze gebruikte voor de interviews werden mede vorm gegeven door het SBOV-onderzoeksteam.

- We vereenvoudigen drastisch de vele intermediaire structuren en organen, zowel op Vlaams, provinciaal als lokaal niveau.”
(Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014)

Om deze veranderingen door te voeren, heeft de Vlaamse regering gekozen voor een gestructureerd beslissingsproces waarbij onder meer een groenboek en een witboek zouden opgemaakt worden.

> 6.3.1.2. *Het gepland proces*

Op 26 februari 2010 werd het concrete plan van aanpak en de timing voor de interne staatshervorming vastgelegd via een mededeling aan de leden van de Vlaamse regering (VR 2010 2602 MED.0093). Dit plan van aanpak voorzag in vier fasen:

Fase 1: Inventarisatie- en consultatieronde

- Wat?: Het College van ambtenaren-generaal (CAG) wordt de opdracht gegeven om de interbestuurlijke processen in de verschillende beleidsdomeinen te inventariseren en, in functie van de doelstellingen uit het regeerakkoord, per beleidsdomein een reeks concrete doorbraken op lange en korte termijn te formuleren. Ook de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) worden hiertoe uitgenodigd.
- Geplande timing: maart-mei 2010

Fase 2: Formuleren van groenboek

- Wat?: De voorstellen vanuit de Vlaamse administratie, de steden en gemeenten en de provincies zullen gebundeld en geanalyseerd worden per beleidsdomein. Deze analyse houdt het volgende in: er zal een vergelijking plaatsvinden tussen de inventarisatie en voorstellen van het CAG, de VVP en de VVSG; de voorstelde doorbraken zullen getoetst worden aan de doelstellingen van het regeerakkoord. Op basis hiervan zal de Vlaamse regering een groenboek formuleren waarin zij haar visie op de interne bestuurlijke organisatie uiteenzet en waarin zij de algemene principes per beleidsdomein zal doorvertalen in de vorm van doorbraken.
- Geplande timing: mei-juni 2010

Fase 3: Overleg tussen de bestuursniveaus in het Bestuursforum

- Wat?: Het groenboek zal besproken worden met de andere bestuursniveaus in het Bestuursforum. Dit forum, dat voorgezeten wordt door de minister van binnenlands bestuur, zal verder bestaan

uit twee andere leden van de Vlaamse Regering, drie politieke vertegenwoordigers van de provinciebesturen en drie politieke vertegenwoordigers van de lokale besturen, en zal bijgestaan worden door een vertegenwoordiger van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid. Binnen dit forum zal het politieke overleg plaatsvinden tussen de bestuursniveaus o.b.v. het groenboek. Dit overleg moet uitmonden in een witboek over de interne bestuurlijke organisatie. Dit document zal de langetermijnvisie, de structurele doorbraken en de quick wins beschrijven waartoe de bestuursniveaus zich engageren.

- Geplande timing: september-oktober 2010

Fase 4: Uittekenen van implementatietrajecten

- Wat?: Op basis van de definitieve doorbraken in het witboek, zal elke vakminister implementatietrajecten uittekenen. Deze trajecten geven de concrete aanpak weer van de organisatorische wijzigingen, de verschuivingen van mensen en middelen en de nodige decretale wijzigingen.
- Geplande timing: november-december 2010

De coördinatie van het beleidsproces en de redactie van het groen- en het witboek waren in handen van het kabinet van de Minister voor Binnenlands Bestuur, in samenwerking met het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB).

De hierboven beschreven planning werd deels gerealiseerd, maar deels ook niet. Enkele elementen doorkruisten de planning enigszins. Het betreft de sterke betrokkenheid van het Vlaams Parlement via de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur en de vele spontane adviezen die de beleidsmakers ontvingen op het groenboek.

> 6.3.1.3. *Het gerealiseerd proces*

Fase 1: De inventarisatie en consultatie voorafgaand aan de publicatie van het groenboek werden gerealiseerd zoals gepland. Tijdens deze fase heeft het Vlaams Parlement echter een uitgebreide reeks hoorzittingen georganiseerd. In de periode maart-mei 2010 werd een reeks actoren (waaronder de VVSG, de VVP, de minister van binnenlands bestuur, vertegenwoordigers van de academische wereld en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld)⁶⁴ uitgenodigd om van gedachten te wisselen

⁶⁴ De integrale lijst van uitgenodigde actoren kan geraadpleegd worden via <http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staatsvorming/inventarisatie-en-consultatie>.

met de commissieleden van de parlementaire commissie voor binnenlands bestuur.

Beslissingen over het organiseren van hoorzittingen worden altijd genomen in een zogenaamde regeling van de werkzaamheden in een besloten zitting. Hiervan wordt geen verslag opgemaakt. Bijgevolg is het moeilijk te achterhalen wie het initiatief nam om deze hoorzittingen te organiseren. Volgens de secretaris van de commissie in kwestie kunnen we er echter vanuit gaan dat er consensus bestond over het organiseren van deze hoorzittingen. Het reglement van het Vlaams parlement stelt immers dat hoorzittingen die niet gaan over een ontwerp of voorstel van decreet slechts bij volstrekte meerderheid van stemmen aangevraagd kunnen worden. Dit wil zeggen dat ook de leden van de meerderheid wellicht ingestemd hebben met de hoorzittingen. Dit hoeft niet te verbazen, gezien het belang van het onderwerp en het grote aantal burgemeesters, schepenen en gemeenteraadsleden die zetelen in de commissie voor binnenlands bestuur.

Fase 2: Het Groenboek werd goedgekeurd op 23 juli 2010 door de Vlaamse regering en vervolgens gepubliceerd op de website van het ABB. De publicatie van het groenboek werd actief bekend gemaakt via een persmededeling van de minister. De belangrijkste stakeholderorganisaties kregen het document bovendien rechtstreeks toegezonden. De VVSG en de VVP werden in het kader van het Bestuursforum formeel om advies gevraagd (cf. infra). Andere organisaties werden niet formeel om advies gevraagd, ook niet de strategische adviesraad voor bestuurszaken, Vlabest.

Desalniettemin mocht de Vlaamse regering een groot aantal adviezen ontvangen, niet alleen van de VVSG en de VVP, maar ook van het maatschappelijke middenveld en strategische adviesraden.⁶⁵ Deze adviezen zijn alle integraal beschikbaar via de website van het ABB over de interne staatshervorming.⁶⁶ In de adviezen komen zowel inhoudelijke als procesmatige elementen aan bod.

De beleidsmakers hebben deze adviezen grondig bestudeerd en hebben vervolgens een antwoord geformuleerd op deze adviezen. In het document 'Repliek op de adviezen van (sector)organisaties en adviesorganen'⁶⁷ worden de elementen van kritiek thematisch gebundeld en van een repliek voorzien.

⁶⁵ De integrale lijst van organisaties die adviezen opstelden t.a.v. het Groenboek Interne Staatshervorming kan geraadpleegd worden via <http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staats-hervorming/overleg-en-advies>.

⁶⁶ <http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staats-hervorming/overleg-en-advies>

⁶⁷ Beschikbaar via: <http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staats-hervorming/overleg-en-advies>

In een apart document, dat niet beschikbaar is op de website van het ABB over de interne staatshervorming neemt de Vlaamse regering een standpunt in op de amendementen van de VVSG en de VVP.

In de periode na de publicatie van het Groenboek organiseerde de commissie voor binnenlands bestuur van het Vlaams Parlement opnieuw een reeks hoorzittingen / gedachtewisselingen. Behalve de sleutelactoren uit het bestuurlijke domein (VVSG, VVP, Vlabest, de minister) werden deze keer ook sectorale organisaties uit andere beleidsdomeinen (zoals sport, jeugd, onderwijs, cultuur) uitgenodigd.⁶⁸

Fase 3: Aanvankelijk was het de bedoeling dat het Groenboek ook besproken zou worden met de andere bestuursniveaus in het Bestuursforum. Dit politieke overleg zou moeten uitmonden in het Witboek. We stellen echter vast dat het Bestuursforum slechts eenmaal is samengekomen (op 14 september 2010). Tijdens deze bijeenkomst kregen de leden de kans om een eerste reactie te geven op het Groenboek. De tweede bijeenkomst, die gepland was op 29 oktober 2010, was bedoeld om de schriftelijke amendementen (cf. supra) van de leden te bespreken. Die tweede bijeenkomst werd echter geannuleerd. Het formele overleg tussen de drie bestuursniveaus werd nooit heropgestart. Het Witboek verscheen uiteindelijk op 8 april 2011.

> 6.3.1.4. *Evaluatie van de procesaanpak*

De manier waarop de interne staatshervorming werd doorgevoerd, kan als vernieuwend beschouwd worden in vergelijking met de aanpak die gehanteerd werd in de voorgeschiedenis van de interne staatshervorming. De interne staatshervorming werd voorafgegaan door een pact met de gemeenten (1999), een afsprakennota met de provincies (1999), het kerntakendebat (2001-2003) en de komst van het gemeente- (2005), provincie- (2005) en OCMW-decreet (2008). Deze eerdere episodes kunnen nog beschouwd worden als eerder gesloten beleidsprocessen met een beperkt aantal spelers.

Het traject dat afgelegd werd in het kader van de interne staatshervorming wordt gekenmerkt door een grotere openheid en transparantie. Er werd gekozen voor de opmaak en publicatie van een groen- en een witboek, er werden hoorzittingen in het Vlaams parlement georganiseerd, de vele adviezen van belangenorganisaties en adviesraden werden publiek gemaakt

⁶⁸ De integrale lijst van uitgenodigde actoren kan geraadpleegd worden via <http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staatshervorming/overleg-en-advies>.

via de website van ABB, de beleidsmakers gaven gedetailleerde feedback op deze adviezen.

De aanpak van het beleidsproces rond de interne staatshervorming kan dus als vernieuwend beschouwd worden. Deze vernieuwende aanpak werd door de stakeholders als positief ervaren. Toch kunnen er o.b.v. de adviezen van de verschillende belangenverenigingen en adviesraden, de verslagen van de parlementaire commissie en onze gesprekken met stakeholders een aantal punten van kritiek geïdentificeerd worden.

Ten eerste stellen we vast dat het Groenboek geen groenboek in de strikte zin van het woord is. Het biedt immers geen overzicht van alternatieve oplossingsrichtingen. Na een zeer goed uitgewerkte knelpuntenanalyse beperkt het groenboek zich tot een uiteenzetting van de visie en de beleidskeuzes van de minister. Alternatieve beleidspistes worden niet bewandeld.⁶⁹ De verklaring hiervoor ligt voor de hand. De grote krijtlijnen en doelstellingen van de interne staatshervorming werden immers reeds opgenomen in het regeerakkoord en de beleidsnota. In de ‘Repliek op de adviezen’ stellen de beleidsmakers hierover het volgende:

“In het Groenboek worden inderdaad al een aantal keuzes gemaakt. De discussie over de interne staatshervorming vindt immers plaats binnen de context van het regeerakkoord van de Vlaamse regering. In dit regeerakkoord, dat door een democratische meerderheid wordt gesteund, staan de grote krijtlijnen en doelstellingen van de interne staatshervorming vermeld. Het zou weinig logisch en consequent zijn wanneer in het Groenboek ook oplossingsrichtingen vermeld zouden staan die in zouden gaan tegen de principes van het regeerakkoord”.

Deze logica is begrijpelijk, maar creëert wel problemen op het gebied van de verwachtingen van de stakeholders. De term ‘groenboek’ kan immers de verwachting scheppen dat de beleidskeuzes nog niet vastliggen en dat er nog bijgestuurd kan worden. In de praktijk konden de suggesties van de stakeholders echter enkel weerhouden worden wanneer deze verzoenbaar waren met de krijtlijnen en principes van het regeerakkoord. Voor sommige stakeholders was het inspraakproces dan ook een frustrerende oefening omdat hun standpunten niet verzoenbaar bleken met de principes van het regeerakkoord.

⁶⁹ We merken op dat het Groenboek Interne Staatshervorming hierin geen uitzondering is. Uit de Inhoudsanalyse van hoofdstuk 5 bleek immers al dat in de meerderheid van de groenboeken een bepaalde geprefereerde beleidsvisie gepresenteerd wordt zonder alternatieve beleidspistes te bespreken. Enkel in het Groenboek Zesde Staatshervorming worden systematisch verschillende beleidsopties naast elkaar geplaatst.

Een tweede punt van kritiek heeft betrekking op het geplande politieke overleg tussen de drie bestuursniveaus in het Bestuursforum. Aanvankelijk was het de bedoeling dat het Groenboek ook besproken zou worden met de andere bestuursniveaus in het Bestuursforum. Dit politieke overleg had de transformatie van groenboek naar witboek moeten begeleiden. We stellen echter vast dat het Bestuursforum slechts eenmaal is samengekomen en daardoor een maat voor niets werd. Dit heeft uiteraard negatieve gevolgen voor het gevoel van eigenaarschap bij de gemeenten en de provincies over het uiteindelijke Witboek.

Tot slot staan we nog even stil bij de hoorzittingen die georganiseerd werden door de parlementaire commissie voor binnenlands bestuur. Deze hoorzittingen hebben ontegensprekelijk bijgedragen tot de transparantie van het beleidsproces en hebben het maatschappelijke debat over het thema aangezwengeld. De concrete impact van de hoorzittingen op de inhoud van het groenboek en het witboek wordt door de meeste respondenten echter als eerder klein ingeschat.

> **6.3.2. Groenboek Zesde Staatshervorming**

> **6.3.2.1. Inleiding**

Op 11 oktober 2011 bereikten de politieke partijen van de federale regering een akkoord over een zesde staatshervorming, waarbij er meer bevoegdheden overgeheveld zouden worden naar de gemeenschappen en gewesten. Dat institutionele akkoord kreeg de naam 'Vlinderakkoord'. Het betrof de grootste overdracht van bevoegdheden sinds de derde staatshervorming uit 1988. Vlaanderen werd onder meer bevoegd voor (elementen van) gezinsbeleid, woonbeleid, justitieel beleid, energiebeleid, etc.

De officiële bevoegdheidsoverdracht zou plaatsvinden op 1 juli 2014. Om de implementatie van de bevoegdheidsoverdracht voor te bereiden, besliste de Vlaamse regering in september 2012 om een administratieve taskforce zesde staatshervorming op te richten die onder meer als taak kreeg een groenboek zesde staatshervorming op te stellen. De regering wilde daarbij onder andere een antwoord krijgen op volgende vragen:

- Wat is het bestaande beleid rond de nieuwe bevoegdheden en zijn er opportuniteiten om het bestaande beleid aan te passen?
- Hoe kunnen deze nieuwe bevoegdheden ingepast worden binnen de bestaande organisatie van de Vlaamse overheid?
- Moet er voor sommige maatregelen een overgangperiode voorzien worden?

- Wat is de impact van deze bevoegdheidsoverdracht op het gebied van personeel, ICT, organisatiecultuur, budget,...?
- (Vlaamse overheid, 2015)

> 6.3.2.2. *Het schrijfproces*

Het schrijfproces dat geleid heeft tot de opmaak van het Groenboek Zesde Staatshervorming kan als volgt samengevat worden:

Tabel 14 - Stappen in het schrijfproces van het Groenboek Zesde Staatshervorming

11 oktober 2011	Vlinderakkoord
10 november 2011 - februari 2012	82 fiches ter inventarisatie van de mogelijke impact van de zesde staatshervorming op de Vlaamse administratie
7 september 2012	Opdracht van de Vlaamse regering tot opmaak groenboek
September 2012	Start analyse implementatie bevoegdheden
April 2013	Eerste maal uitwisseling van documenten
Mei - juni 2013	Tussentijdse feedback aan schrijfgroepen
30 juni 2013	Geplande opleveringsdatum van het groenboek
Eind juni 2013	Overhandiging van de ambtelijke tekst aan de Vlaamse Regering
Juli 2013	Parlement ontvangt de concretisering van het Vlinderakkoord voor finale bespreking
Zomer 2013	Tweede lezing
16 september 2013	Definitieve oplevering van het groenboek

Vlak na het afsluiten van het Vlinderakkoord is de administratie, op vraag van de Vlaamse regering, aan de slag gegaan om een eerste voorbereidende oefening uit te voeren. De denkoefening bestond uit een screening van het Vlinderakkoord en een eerste inschatting en inventarisatie van mogelijke gevolgen van de bevoegdheidsoverdracht op de Vlaamse administratie. Dat resulteerde in 82 thematische fiches, gepubliceerd in februari 2012.

Op 7 september 2012 gaf de Vlaamse regering vervolgens de opdracht aan de Vlaamse administratie om het Groenboek Zesde Staatshervorming op te stellen. De belangrijkste vragen die de regering beantwoord wilde zien in dit groenboek werden hierboven reeds beschreven. De coördinatie werd in handen gegeven van een taskforce van leidend ambtenaren van de betrokken beleidsdomeinen, onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van het Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR). De gewenste opleverdatum voor het groenboek werd vastgesteld op 30 juni 2013.

De coördinerende taskforce werkte een methodologie uit, gebaseerd op elementen aangereikt door de strategische adviesraden en door de Commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid. Er werd beslist het groenboek op te bouwen rond zeven thema's: sociaaleconomisch beleid, gezondheidsbeleid, gezinsbeleid, arbeidsmarktbeleid, woonbeleid, justitieel beleid, operationele elementen. Voor elk thema werd een werkplatform samengesteld met personeelsleden van de betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid. In sommige gevallen werden ook externen betrokken bij de werkzaamheden (sociale partners, adviesraden, kabinetten, koepelorganisaties, academische wereld, ...) om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de vragen en keuzes die zich aandienen.

Voorbeeld: de overkoepelende stuurgroep van het beleidsdomein WVG stond onder leiding van het kabinet en telde vertegenwoordigers van:

- Het departement
- De agentschappen van het beleidsdomein (agentschap Jongerenwelzijn, Kind en Gezin, VAPH, Zorginspectie)
- Strategische adviesraden (SERV, SAR WGG)
- Een academische reflectiegroep
- Actoren uit de zorgsector (mutualiteiten en Zorgnet Vlaanderen)

Er werd, in samenwerking met de Commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid, een sjabloon ontworpen op basis waarvan de verschillende werkgroepen hun analyse zouden moeten opstellen. Het doel van dit sjabloon was dat in de verschillende beleidsdomeinen een gelijkaardige analyse gemaakt zou worden. In april 2013 werden voor het eerst documenten uitgewisseld tussen de verschillende werkgroepen. Het Departement DAR controleerde vervolgens of er tussen de verschillende documenten geen te grote discrepanties, incongruenties of tegenstellingen zaten, en gaf hierover feedback aan de verschillende werkgroepen.

Eind juni 2013 werd de ambtelijke tekst van het groenboek zoals gepland aan de regering overhandigd. Op het federale niveau werd er in die periode echter gewerkt aan de concrete vertaling van het Vlinderakkoord in wetteksten.⁷⁰ De concrete doorvertaling van het Vlinderakkoord in wetteksten was op ongeveer hetzelfde ogenblik afgewerkt als het Groenboek Zesde Staatshervorming. De inhoud van de wetteksten vertoonde echter kleine verschillen met de inhoud van het Vlinderakkoord. Vermits het Groenboek opgesteld was op basis van het Vlinderakkoord, was in de zomer van 2013 een tweede lezing van het Groenboek nodig. Na een aanpassing van de inhoud van het Groenboek vond de definitieve oplevering plaats op 16 september 2013.

⁷⁰ Het betreft voornamelijk de aanpassing van bestaande wetteksten zoals de bijzondere financieringswet en de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen.

> 6.3.2.3. *Het consultatieproces*

De vraag vanuit de Vlaamse regering ten aanzien van de administratie bestond erin om een groenboek op te stellen vanuit de ambtelijke ervaring en expertise. Het was niet de opdracht van de administratie om tijdens het opmaakproces consultatiemomenten met stakeholders in te bouwen. Pas wanneer het groenboek afgeleverd was, zouden belanghebbenden en maatschappelijke groeperingen bevroegd worden.

In de meeste beleidsdomeinen heeft er dan ook geen consultatie plaatsgevonden tijdens de opmaak van het groenboek. Twee belangrijke uitzonderingen op deze vaststelling zijn de sectoren Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) en Werk en Sociale Economie (WSE): in beide domeinen werden wel consultaties georganiseerd tijdens het opmaakproces, respectievelijk met een aantal middenveldorganisaties en met de sociale partners. In het beleidsdomein WVG gebeurde dit op expliciete vraag van de vakminister, in het beleidsdomein WSE met medeweten van de vakminister.

Voorbeeld: In de case Justitiehuzen (die deel uitmaakt van het beleidsdomein WVG) werden verschillende actoren betrokken tijdens het opmaakproces door middel van rondetafelgesprekken.

Volgende actoren werden geconsulteerd: het directoraat-generaal justitiehuzen (de administratie die overkomt van het federale niveau), de magistratuur, de betoelaagde projecten, de academische wereld.

De rechtstreeks betrokken federale administratie heeft zeer veel informatie aangeleverd over budgetten, personeel, opdrachten, kader, etc. Aan de stakeholders werd daarnaast ook gevraagd wat volgens hen de uitdagingen en opportuniteiten waren die met de bevoegdheidsoverdracht gepaard gingen. De aangeleverde ideeën en suggesties vormden volgens de geïnterviewde beleidsambtenaar de grondstof voor het formuleren van concrete beleidsopties.

Het is ook belangrijk te vermelden dat de SERV proactief, nog voor de opdracht tot opmaak van het groenboek gegeven was, een standpunt ingenomen heeft over de implementatie van de zesde staatshervorming. Dit zgn. 'SERV-akkoord', dat gepubliceerd werd op 27 juni 2012, bevat de visie van de sociale partners over hoe de zesde staatshervorming volgens hen geïmplementeerd zou moeten worden in Vlaanderen. In het Groenboek Zesde Staatshervorming wordt er geregeld verwezen naar dit document.⁷¹

⁷¹ Ook Vlabest heeft nog voor de opmaak van het Groenboek (3 mei 2012) een briefadvies geformuleerd over de zesde staatshervorming. Dit advies had echter voornamelijk

De consultatie- en inspraakmomenten na de publicatie van het groenboek namen drie vormen aan: vrije input van strategische adviesraden, vrije input van middenveldorganisaties, en gedachtewisselingen in parlementaire commissies. We kunnen echter niet spreken van een actief georganiseerd consultatieproces.

De regering heeft één actief consultatie-initiatief genomen. Ze heeft het Groenboek namelijk naar de verschillende strategische adviesraden gestuurd, zij het zonder expliciete adviesvraag. De adviesraden kregen op die manier de gelegenheid om hun adviezen te formuleren over de totaliteit van het Groenboek en/of over de hoofdstukken die hen aanbelangden. In het beleidsdomein WVG hebben de SAR WGG en de SERV gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Daarnaast vond er een meer passieve vorm van consultatie plaats via de publieke bekendmaking van het Groenboek op de website vlaanderen.be. In reactie hierop hebben een aantal maatschappelijke groeperingen en middenveldorganisaties op eigen initiatief adviezen geformuleerd ten aanzien van de bevoegde ministers om hun opinies bekend te maken.

Uit onze informatie blijkt echter dat de *toenmalige* Vlaamse regering weinig tot niets gedaan heeft met deze vormen van feedback (de adviezen van de strategische adviesraden en van de middenveldorganisaties). Het Groenboek werd namelijk niet gevolgd door een Witboek. Dit heeft wellicht te maken met de timing van de publicatie van het Groenboek. Dit was relatief kort voor de verkiezingen van 2014. We komen hier later op terug.

Tot slot werden in elf parlementaire commissies verschillende onderdelen van het Groenboek gepresenteerd door de leidende ambtenaren van de betrokken administraties, gevolgd door eerder bescheiden debatten en gedachtewisselingen. In enkele gevallen werden in deze commissies ook externen (bv. experts, middenveldorganisaties) uitgenodigd om hun standpunt te komen toelichten.

In het parlement bleek er volgens onze informatie echter weinig bereidheid en enthousiasme aanwezig om het debat over de te verkiezen beleidsopties ten gronde aan te gaan. Het parlement heeft dan ook geen standpunt ingenomen over het Groenboek. Het heeft er enkel akte van genomen. Ook dit heeft wellicht te maken met de timing van de publicatie van het Groenboek.

betrekking op de te hanteren procesaanpak, en dus niet op de inhoud van de bevoegdheidsoverdracht.

> 6.3.2.4. *Betrokkenheid van de vakministers*

We stellen vast dat de betrokkenheid van de verschillende vakministers tijdens het schrijf-, consultatie- en opmaakproces van het Groenboek erg variabel is. In de meeste beleidsdomeinen blijkt deze betrokkenheid relatief beperkt. Slechts in enkele beleidsdomeinen toonden de bevoegde ministers actieve betrokkenheid. Het beleidsdomein WVG is een voorbeeld hiervan: hier vroeg de bevoegde minister expliciet om actief betrokken te worden bij de ambtelijke voorbereiding van het document.

> 6.3.2.5. *Geen witboek?*

Er is geen witboek zesde staatshervorming opgesteld.⁷² De toenmalige Vlaamse regering heeft met andere woorden geen standpunt ingenomen over de te verkiezen beleidsopties per beleidsdomein. De verklaring voor het uitblijven van een witboek houdt verband met de timing van het Groenboek Zesde Staatshervorming.

Het Groenboek werd gepubliceerd in september 2013, minder dan een jaar voor de Vlaamse verkiezingen van mei 2014. De implementatie van de bevoegdheidsoverdracht zou dus niet meer gerealiseerd kunnen worden vóór die verkiezingen. De toenmalige regeringspartijen wisten niet of zij nog deel zouden uitmaken van de volgende Vlaamse regering. Men wilde bijgevolg geen keuzes maken die toch pas uitgevoerd zouden kunnen worden door de volgende regering. Die volgende regering zou immers andere ideeën kunnen hebben over hoe die overdracht van bevoegdheden vorm moet krijgen.

Sommige van onze respondenten vermoeden dat deze timing niet toevallig gekozen was door de Vlaamse regering. Binnen de coalitie zouden niet alle partijen bereid geweest zijn om de implementatie van het Vlinderakkoord nog tijdens de toenmalige legislatuur te bespreken. De timing van de publicatie van het Groenboek zou volgens deze respondenten dus gezien kunnen worden als een bewuste strategie om de bespreking van de implementatie van de zesde staatshervorming over de verkiezingen te tillen.

Ondanks het uitblijven van een witboek, lijken de respondenten het erover eens dat het Groenboek Zesde Staatshervorming wel zijn nut gehad heeft. Ten eerste heeft het Groenboek de administratie, het parlement en de regering grondig geïnformeerd over wat de bevoegdheidsoverdracht precies

⁷² Officieel wordt het Regeerakkoord 2014-2019 van de Vlaamse regering naar voor geschoven als witboek. We stellen echter vast dat dat regeerakkoord eerder vaag blijft over de beleidskeuzes doorheen de verschillende beleidsdomeinen.

inhield, wat de mogelijke gevolgen waren op inhoudelijk, budgettair en organisatorisch vlak, en welke beleidsopportunities en -keuzes de bevoegdheidsoverdracht met zich meebracht. Ten tweede vormde het Groenboek in de aanloop naar de verkiezingen van 2014, en ook tijdens de regeringsonderhandelingen daarna, een leidraad voor het debat in Vlaanderen tussen de politieke partijen over de implementatie van de zesde staatshervorming. Ook de adviezen vanwege strategische adviesraden en middenveldorganisaties golden volgens onze respondenten als input voor dit politieke debat.

> 6.4. Voorlopig besluit: toetsing aan het generieke model

In hoofdstuk 2 beschreven we een generiek model dat beschrijft hoe het beslissings-, schrijf- en consultatieproces van een groenboek, witboek of conceptnota er mogelijk uitziet. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre de twee bestudeerde cases beantwoorden aan dat model. Wanneer we de sequens van groenboek en witboek samen beschouwen, ziet ons theoretische model eruit als volgt:

Tabel 15 - Generiek model procesverloop groenboek-witboek

Stap	Details
Beslissing tot opmaak groenboek en witboek	- Officiële beslissing door de Vlaamse Regering - Procesnota die de aanpak beschrijft
Opmaak groenboek (schrijfproces)	- Ambtenaren en kabinetsleden van verschillende beleidsdomeinen kunnen betrokken zijn - Parallel kunnen selectieve consultaties georganiseerd worden
Publicatie groenboek	- Bv. publicatie op website - Kan aanleiding geven tot parlementair debat
Brede consultaties	
Opmaak witboek (schrijfproces)	- In principe op basis van de resultaten van een consultatieproces rond het groenboek - Ambtenaren en kabinetsleden van verschillende beleidsdomeinen kunnen betrokken zijn - Parallel kunnen selectieve consultaties georganiseerd worden
Publicatie witboek	- Bv. publicatie op website - Kan aanleiding geven tot parlementair debat
Brede consultaties	- In principe minder uitgebreid dan bij een groenboek

Tabel 16 - Procesverloop van de twee cases - toetsing aan het generieke model

Stap	Interne Staatshervorming	Zesde Staatshervorming
Beslissing tot opmaak groen- en witboek	Mededeling aan de leden van de Vlaamse regering (VR 2010 2602 MED.0093): 'Interne Staatshervorming - Plan van aanpak'. Dit plan van aanpak bevatte onder meer de beslissing tot opmaak van een groenboek en een witboek.	De Vlaamse regering besliste op 7 september 2012 om een administratieve taskforce zesde staatshervorming op te richten om de implementatie van de bevoegdheidsoverdracht voor te bereiden. Deze taskforce kreeg onder meer als taak een groenboek zesde staatshervorming op te stellen.
Opmaak groenboek (schrijfproces)	<ul style="list-style-type: none"> - De opmaak van het groenboek was in handen van het kabinet van de Minister voor Binnenlands Bestuur, in samenwerking met het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB). - Voorafgaand aan het schrijfproces vond een inventarisatie - en consultatieronde plaats met een aantal 'primaire stakeholders' (het CAG, de VVSG en de VVP). 	<ul style="list-style-type: none"> - De opmaak van het groenboek was in handen van de administratie. Het Departement DAR had een coördinerende rol. Voor elk van de zeven thema's werd er een werkplatform samengesteld met personeelsleden van de betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid. - In de meeste beleidsdomeinen waren de ministers niet betrokken bij het schrijfproces. Slechts in enkele beleidsdomeinen toonden de bevoegde ministers actieve betrokkenheid. - Het was niet de opdracht van de administratie om tijdens het opmaakproces consultatiemomenten met stakeholders in te bouwen. In de meeste beleidsdomeinen is dit

Stap	Interne Staatshervorming	Zesde Staatshervorming
		dan ook niet gebeurd. Twee belangrijke uitzonderingen zijn de beleidsdomeinen WVG en WSE.
*	Tijdens de schrijffase heeft de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur van het Vlaams Parlement een uitgebreide reeks hoorzittingen georganiseerd waarbij diverse stakeholders uitgenodigd werden om hun visie toe te lichten.	
Publicatie groenboek	Het groenboek werd gepubliceerd op de website van het ABB. De publicatie van het groenboek werd actief bekend gemaakt via een persmededeling van de minister. De belangrijkste stakeholders kregen het document rechtstreeks toegezonden.	Het groenboek werd gepubliceerd op de website van de Vlaamse overheid en actief bekendgemaakt. De strategische adviesraden kregen het document rechtstreeks toegezonden van de regering, zij het zonder expliciete adviesvraag.
	In de periode na de publicatie van het Groenboek organiseerde de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur van het Vlaams Parlement opnieuw een reeks hoorzittingen waarbij diverse stakeholders	In de periode na de publicatie van het groenboek vonden er bescheiden debatten plaats in de verschillende parlementaire commissies over het groenboek. Er was

Stap	Interne Staatshervorming	Zesde Staatshervorming
	uitgenodigd werden om hun visie toe te lichten.	echter weinig enthousiasme om het debat ten gronde aan te gaan.
Brede consultaties	<ul style="list-style-type: none"> - De VVSG en de VVP werden in het kader van het Bestuursforum formeel om advies gevraagd (cf. infra). - Aan andere organisaties werd formeel geen advies gevraagd. Desalniettemin mocht de Vlaamse regering een groot aantal adviezen ontvangen, niet alleen van de VVSG en de VVP, maar ook van de strategische adviesraden en het maatschappelijke middenveld. - De beleidsmakers hebben deze adviezen grondig bestudeerd en hebben vervolgens een antwoord geformuleerd op deze adviezen. 	<ul style="list-style-type: none"> - In reactie op de publieke bekendmaking van het groenboek ontving de regering een aantal spontane adviezen en reacties vanwege strategische adviesraden, maatschappelijke groeperingen en middenveldorganisaties. - De Vlaamse regering heeft volgens onze informatie weinig tot niets gedaan met deze vormen van feedback.
	Aanvankelijk was het de bedoeling dat het Groenboek besproken zou worden met de drie bestuursniveaus in het Bestuursforum. Dit politieke overleg zou moeten uitmonden in het Witboek. We stellen echter vast dat het Bestuursforum slechts eenmaal is samengekomen en dat het niet geleid heeft tot een politieke consensus tussen de drie	

Stap	Interne Staatshervorming	Zesde Staatshervorming
	bestuurslagen over de interne staatshervorming.	
Opmaak witboek (schrijfproces)	Tijdens de schrijffase van het witboek vond er geen formeel overleg plaats tussen de beleidsmakers en de primaire stakeholders (VVSG en VVP). Het Bestuursforum, dat hiervoor bedoeld was, kwam slechts eenmaal samen.	Er is geen witboek zesde staatshervorming opgesteld. Officieel wordt het Regeerakkoord 2014-2019 naar voor geschoven als witboek.
Publicatie witboek	Het witboek werd gepubliceerd op de website van het ABB en werd actief bekendgemaakt.	/
Brede consultaties	De publicatie van het witboek werd niet gevolgd door een (brede) consultatieronde.	/

7. Survey

> 7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen van een surveyonderzoek dat uitgevoerd werd bij beleidsmakers en stakeholders die betrokken waren bij de zestien beleidsprocessen van onderzoeksfase 3a (de inhoudsanalyse).⁷³ De ervaringen en meningen van de respondenten over het verloop van de beleidsprocessen en over de groenboeken, witboeken en/of conceptnota's die gebruikt werden in het kader van deze beleidsprocessen, werden bevraagd.

De belangrijkste vragen die we trachtten te beantwoorden aan de hand van dit surveyonderzoek waren de volgende:

- Welke doelstellingen beoogt men met het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's?
- Welke resultaten realiseert men dankzij het gebruik van deze documenten?
- Wat zijn randvoorwaarden voor het succesvol gebruik van deze documenten?
- Hoe verliepen de schrijf- en consultatieprocessen in het kader van deze documenten? Welke actoren werden in welke fase van het proces betrokken en op welke manier?

> 7.2. Aanpak en respons

Het surveyonderzoek richtte zich enerzijds tot de Vlaamse beleidsambtenaren die belast waren met de opmaak en coördinatie van de groenboeken, witboeken en conceptnota's in kwestie, en anderzijds tot de belangrijkste stakeholders die betrokken werden in de consultatie- en/of adviesprocessen rond deze documenten. Voor beide types respondenten werd een gedifferentieerde vragenlijst opgesteld. De vragenlijsten werden eveneens lichtjes gemodificeerd in functie van het type document. Een eerste draft van de vragenlijst werd voorgelegd aan een deskundige rond dit thema en aan de beleidsambtenaar betrokken bij één van de groenboekprocessen. Op basis van hun feedback werd de vragenlijst aangepast. De vragenlijsten werden opgesteld in Word en verstuurd via e-mail. Ze kunnen worden opgevraagd bij de onderzoekers.

⁷³ Voor uitleg bij de selectie van deze zestien cases verwijzen we naar hoofdstuk 5.

De belangrijkste moeilijkheid bij het uitsturen van de vragenlijsten was het identificeren van geschikte respondenten. Eerst werden de betrokken beleidsambtenaren geïdentificeerd (via informatie in de documenten, op de websites van de departementen, via doorverwijzing, ...). In de vragenlijst die naar de beleidsambtenaren werd uitgestuurd, werden steeds de contactgegevens gevraagd van de belangrijkste stakeholders die advies verleenden in het beleidsproces. Wanneer nodig, maakten de onderzoekers vervolgens zelf een selectie binnen deze stakeholders, om een vergelijkbaar aantal respondenten per case te bekomen en overbevraging van bepaalde stakeholders (wanneer dezelfde organisaties bij verschillende beleidsprocessen betrokken waren) te vermijden. Bij de beleidsprocessen waarin ook een adviesraad geconsulteerd werd, werd de selectie van stakeholders nog eens voorgelegd aan de adviesraad om na te gaan of er geen belangrijke stakeholders vergeten waren. We kunnen veronderstellen dat de adviesraad, meer dan andere stakeholders, op de hoogte is van hoe het consultatieproces verlopen is en wie betrokken werd.

Het identificeren van geschikte respondenten heeft meer tijd in beslag genomen dan verwacht. Als gevolg hiervan hebben we de survey pas later kunnen uitsturen dan aanvankelijk gepland. De survey werd uitgestuurd in de zomermaanden van 2015. Dit was een enigszins ongelukkige timing omdat veel mensen met verlof waren, en dit had een invloed op de responsgraad.

De vragenlijst werd uitgestuurd naar 21 beleidsambtenaren en 61 stakeholders. 15 van de beleidsambtenaren (71%) en 25 van de stakeholders (41%) stuurden een ingevulde vragenlijst terug. Dit vertaalt zich in een algemene responsgraad van 49%. De respondenten zijn als volgt verdeeld over de verschillende types documenten:

Tabel 17 - Verdeling respondenten per type document en per type respondent

	Beleidsmaker	Stakeholder
Groenboek (evt. subcase)	5	12
Witboek	2	7
Conceptnota	5	6
Andere varianten	3	0
TOTAAL	15	25

Per cel gaat het over relatief beperkte aantallen respondenten. Dit is onvermijdelijk. Er werden in de regeerperiode 2009-2014 immers slechts vier groenboeken en twee witboeken opgesteld. Veel meer beleidsambtenaren konden we dus niet bevragen. We beseffen echter dat de beperkte aantallen

respondenten gevolgen hebben voor de mate waarin we algemeen geldende uitspraken kunnen doen over het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's in de Vlaamse overheid. We benadrukken dan ook dat de bevindingen van dit surveyonderzoek een genuanceerde interpretatie vergen.

> 7.3. Bevindingen

In de volgende alinea's bespreken we per 'item' de bevindingen voor (1) groenboeken, (2) witboeken en (3) conceptnota's.

> 7.3.1. Doel van opmaak volgens beleidsmakers

We vroegen de beleidsmakers met welk doel de groenboeken, witboeken, conceptnota's en andere varianten volgens hen opgesteld werden. Op basis van onze literatuurstudie stelden we een lijst op van negen mogelijke doelen. We legden deze lijst voor aan de beleidsmakers-respondenten en vroegen hen voor elk van deze mogelijke doelen aan te geven in welke mate deze de aanleiding vormden voor de opmaak van het document in kwestie.

De negen mogelijke doelen kunnen onderverdeeld worden in een aantal categorieën. Deze indeling komt overeen met het onderscheid gemaakt in paragraaf 2.2 'Beleidsacties en gewenste resultaten'.

Tabel 18 - Mogelijke doelstellingen bij de opmaak van groenboeken, witboeken en conceptnota's

Transparant beleid	Burgers informeren over beleidsvoornemens/beleidspistes van de regering
	Middenveld (vakbond, werkgeversorganisaties, milieuorganisaties...) informeren over de beleidsvoornemens/beleidspistes van de regering
Onderbouwde analyse	Suggesties inwinnen van burgers en/of middenveld om de beleidsanalyse te verbeteren
Maatschappelijk draagvlak	Het maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidspistes beter leren kennen
	Maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidspistes van de regering creëren
Gecoördineerd beleid	Maatregelen en beleid/beleidspistes in verschillende beleidsdomeinen beter coördineren
Andere	Problemen anticiperen die zich in de toekomst (over meer dan 5 jaar) waarschijnlijk zullen voordoen

	De consensus binnen de regering over de grote lijnen van het beleid vastleggen
	De timing en organisatie van het beslissingsproces beter voorbereiden

Tabel 19 t.e.m. Tabel 21 tonen de resultaten voor de verschillende types documenten. We bespreken hieronder enkele van de meest opvallende vaststellingen.

> 7.3.1.1. Doel van opmaak van groenboeken en witboeken

Transparant beleid

Het informeren van burgers en het middenveld over de beleidsvoornemens van de regering wordt door de beleidsmakers slechts als matig belangrijk ingeschat bij de beslissing tot opmaak van groenboeken. Bij witboeken blijkt dit echter één van de belangrijkste doelstellingen te zijn. Dit verschil tussen groen- en witboeken komt overeen met onze theoretische verwachtingen. We verwachten immers van een groenboek dat het een aantal beleidsalternatieven voorstelt en tegen elkaar afweegt. Bij de publicatie van een groenboek heeft de regering in principe dus nog geen keuze gemaakt voor een bepaalde beleidspiste.⁷⁴ Bij de publicatie van een witboek is deze keuze in principe wel al gemaakt. We verwachten met andere woorden van een witboek dat het een beleidsverklaring is waarin de regering haar burgers en middenveld informeert over de door haar gekozen beleidsoptie.

Onderbouwde analyse

Het onderbouwen van de beleidsanalyse met suggesties van burgers en/of middenveld wordt door beleidsmakers als het belangrijkste doel ingeschat bij de beslissing tot opmaak van groenboeken. Bij witboeken daarentegen wordt dit doel als eerder onbelangrijk ingeschat. Dit verschil is wederom te verklaren vanuit de theorie. We verwachten immers van een groenboek dat het gevolgd wordt door een brede consultatieronde bij stakeholders. Via deze consultatieronde kunnen nieuwe informatie, ideeën en inzichten aan het licht komen. Dit laat de beleidsmakers vervolgens toe om de probleemanalyse en de verschillende beleidsopties in het daarop volgende witboek beter te onderbouwen.

⁷⁴ In de inhoudsanalyse stelden we echter vast dat ook in groenboeken vaak al de keuze is gemaakt voor één bepaalde beleidsvisie.

Maatschappelijk draagvlak

Het leren kennen van het maatschappelijk draagvlak voor de beleidsintenties /-pistes van de regering enerzijds en het versterken ervan anderzijds worden ingeschat als matig belangrijke doelen voor groenboeken. Voor witboeken zijn dit eerder onbelangrijke doelen. Deze vaststellingen komen opnieuw overeen met onze verwachtingen. In een groenboek worden immers in principe verschillende beleidsalternatieven voorgesteld. De consultaties volgend op de publicatie van het groenboek stellen de beleidsmakers in staat om het maatschappelijk draagvlak voor deze verschillende beleidspistes af te tasten. Het consultatieproces op zich kan ook draagvlakcreatie in de hand werken, zelfs wanneer de uiteindelijk gekozen optie niet de voorkeur van alle stakeholders wegdraagt.⁷⁵

Op basis van deze verkenning zou men vervolgens kunnen kiezen voor één specifieke beleidspiste, die bekend gemaakt en beargumenteerd wordt in het witboek. Op basis van een witboek kan eventueel opnieuw geconsulteerd worden, maar dit is minder voor de hand liggend. De vaststelling dat voor witboeken het creëren van draagvlak als minder belangrijk ingeschat wordt dan bij groenboeken, hoeft dus niet te verbazen.

Gecoördineerd beleid

Het coördineren van maatregelen in verschillende beleidsdomeinen wordt zowel voor groenboeken als voor witboeken als een belangrijk doel ingeschat.⁷⁶ Dit in tegenstelling tot conceptnota's en discussienota's, waar dit doel slechts als matig belangrijk ingeschat wordt. Deze vaststelling komt deels overeen met onze verwachtingen. Enerzijds verwachten we dat groen- en witboeken een bredere thematiek behandelen dan conceptnota's en discussienota's. Een bredere scope biedt logischerwijs meer potentieel om maatregelen in verschillende beleidsdomeinen op elkaar af te stemmen. Anderzijds stelden we in hoofdstuk 4 wel vast dat ongeveer één derde van de conceptnota's die in de vorige legislatuur werden opgesteld, een

⁷⁵ Steun en draagvlak ontstaan weliswaar vooral wanneer betrokkenen zien dat hun opinies of aanbevelingen ook werkelijk doorwerken in het beleid. Maar ook dankzij het proces van betrokkenheid kan de steun voor het beleid verhogen, in het bijzonder wanneer betrokkenen onderling in overleg treden. Dit kan immers leiden tot meer begrip voor elkaars standpunten en het besef creëren dat de overheid niet aan ieders standpunten tegemoet kan komen (Pröpper & Steenbeek, 2001: 152; Bossens, Van Damme & Brans, 2014: 47).

⁷⁶ Voor witboeken wordt het coördineren van beleidsmaatregelen uit verschillende domeinen als een iets belangrijker doel ingeschat dan voor groenboeken. Vanuit de theorie hadden we dit verschil niet verwacht. Wellicht houdt deze vaststelling verband met de specifieke inhoud en scope van de groen- en witboeken uit onze populatie.

samenwerking was van twee of meer ministers, terwijl de groen- en witboeken steeds het initiatief waren van één minister.

> 7.3.1.2. *Doel van opmaak van conceptnota's*

Het vastleggen van de consensus binnen de regering over de grote lijnen van het beleid wordt door beleidsmakers als de belangrijkste doelstelling voor conceptnota's ingeschat. Het inwinnen van suggesties als minst belangrijke doelstelling. Beide vaststellingen stroken met onze verwachtingen.

Volgens enkele ervaringsdeskundigen die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd werden, zijn conceptnota's immers vaak eerder politieke documenten dan zuivere consultatiedocumenten. Dat wil zeggen dat ze volgens deze deskundigen vaak gebruikt worden om de bereikte politieke consensus binnen de schoot van de regering op papier te zetten. Zodra de regering het eens is over de grote lijnen van het beleid, is de beschikbare manoeuvreerruimte voor bijsturing van het beleid op basis van de input uit consultaties wellicht eerder beperkt. Het logisch te verwachten gevolg hiervan is dat beleidsmakers minder geïnteresseerd zullen zijn in de eventuele feedback en input van stakeholders. De surveyresultaten bevestigen deze inschatting.

Uit Tabel 21, die de vermeende doelstelling bij de opmaak van de conceptnota's weergeeft, blijkt voorts dat de meningen van de beleidsmakers-respondenten met betrekking tot een aantal stellingen sterk uiteenlopen. We hebben het dan met name over de stellingen met gemiddelde scores van 4,67 en 4,25. De antwoorden van de respondenten variëren van 'sterk eens' tot 'sterk oneens'. Bovendien onthielden relatief veel respondenten zich van een substantieel antwoord op deze stellingen. Wellicht is de conceptnota een type document dat in de praktijk voor veel verschillende doeleinden gebruikt wordt. Dit strookt met de status als restcategorie die conceptnota's toebedeeld krijgen in de Omzendbrief VR 2012/11.

Legende bij Tabel 19 t.e.m. Tabel 33

- : wanneer $\geq 50\%$ van de respondenten geen substantieel antwoord gaf op een bepaalde vraag, worden de antwoorden op deze vraag grafisch weergegeven met grijze bolletjes i.p.v. zwarte bolletjes. Geen substantieel antwoord wilt zeggen dat de respondent de vraag open liet of de antwoordcategorie 'ik weet het niet' aanduidde.

~~~~~ : een enkelvoudig gekartelde lijn is de demarcatielijn tussen stellingen met een gemiddelde score van  $\geq 5$  op 7 en stellingen met een gemiddelde score van  $< 5$  op 7.

===== : een dubbele gekartelde lijn is de demarcatielijn tussen stellingen met een gemiddelde score van  $\leq 3$  op 7 en stellingen met een gemiddelde score van  $> 3$  op 7.

Rangschikking: de stellingen worden gerangschikt van hoog naar laag op hun gemiddelde score. Bij gelijke gemiddelde scores wordt de stelling die het vaakst de hoogste score kreeg, eerst geplaatst. Indien er dan nog een ex aequo is, kijken we naar de tweede hoogste score. Enzovoort.

#### Legende bij Tabel 19 t.e.m. Tabel 21

Lettercodes: de negen stellingen kunnen thematisch gebundeld worden:  
De stellingen met lettercode 'Tr' hebben betrekking op transparant beleid.  
De stellingen met lettercode 'A' hebben betrekking op onderbouwde analyse.  
De stellingen met lettercode 'D' hebben betrekking op maatschappelijk draagvlak.  
De stellingen met lettercode 'C' hebben betrekking op gecoördineerd beleid.

**Tabel 19 - Doel van opmaak van groenboeken - Frequentietabel**

“Met welk doel heeft/hebben de initiatiefnemer(s) volgens u voor de opmaak van een groenboek gekozen?”

| 1 = helemaal niet |                                                                                                     | 7 = helemaal wel |    | ? = ik weet het niet |    |   |   |    |    |     |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----|----------------------|----|---|---|----|----|-----|
| Doel van opmaak   |                                                                                                     | gem.             | ?  | 1                    | 2  | 3 | 4 | 5  | 6  | 7   |
| A                 | Suggesties inwinnen van burgers en/of middenveld om de beleidsanalyse te verbeteren                 | 6,2              |    |                      |    |   |   | •• |    | ••• |
|                   | De timing en organisatie van het beslissingsproces beter voorbereiden                               | 5,8              |    |                      |    | • |   | •  |    | ••• |
| D                 | Maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidspistes van de regering creëren           | 5,8              |    |                      |    | • |   |    | •• | ••  |
| C                 | Maatregelen en beleid/beleidspistes in verschillende beleidsdomeinen beter coördineren              | 5,8              |    |                      |    |   | • | •  | •  | ••  |
| Tr                | Middenveld informeren over de beleidsvoornemens/beleidspistes van de regering                       | 5,6              |    |                      |    | • |   | •  | •  | ••  |
| D                 | Het maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidspistes beter leren kennen            | 5,6              |    |                      |    | • |   | •  | •  | ••  |
|                   | Problemen anticiperen die zich in de toekomst (over meer dan 5 jaar) waarschijnlijk zullen voordoen | 5,25             | •  |                      | •  |   |   |    | •• | •   |
| Tr                | Burgers informeren over beleidsvoornemens/beleidspistes van de regering                             | 4,67             | •• | •                    |    |   |   |    | •  | •   |
|                   | De consensus binnen de regering over de grote lijnen van het beleid vastleggen                      | 4,4              |    |                      | •• |   | • |    |    | ••  |



**Tabel 20 - Doel van opmaak van witboeken - Frequentietabel**

“Met welk doel heeft/hebben de initiatiefnemer(s) volgens u voor de opmaak van een witboek gekozen?”

| 1 = helemaal niet |                                                                                                     | 7 = helemaal wel |   | ? = ik weet het niet |   |   |   |   |    |   |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---|----------------------|---|---|---|---|----|---|
| Doel van opmaak   |                                                                                                     | gem.             | ? | 1                    | 2 | 3 | 4 | 5 | 6  | 7 |
| C                 | Maatregelen en beleid/beleidspistes in verschillende beleidsdomeinen beter coördineren              | 6,5              |   |                      |   |   |   |   | •  | • |
| Tr                | Burgers informeren over beleidsvoornemens/beleidspistes van de regering                             | 6                |   |                      |   |   |   | • |    | • |
| Tr                | Middenveld informeren over de beleidsvoornemens/beleidspistes van de regering                       | 6                |   |                      |   |   |   | • |    | • |
|                   | Problemen anticiperen die zich in de toekomst (over meer dan 5 jaar) waarschijnlijk zullen voordoen | 6                |   |                      |   |   |   |   | •• |   |
|                   | De timing en organisatie van het beslissingsproces beter voorbereiden                               | 5,5              |   |                      |   |   | • |   |    | • |
|                   | De consensus binnen de regering over de grote lijnen van het beleid vastleggen                      | 5                |   |                      |   |   | • |   | •  |   |
| A                 | Suggesties inwinnen van burgers en/of middenveld om de beleidsanalyse te verbeteren                 | 4                | • |                      |   |   | • |   |    |   |
| D                 | Het maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidspistes beter leren kennen            | 4                | • |                      |   |   | • |   |    |   |
| D                 | Maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidspistes van de regering creëren           | 4                | • |                      |   |   | • |   |    |   |

**Tabel 21 - Doel van opmaak van conceptnota's - Frequentietabel**

“Met welk doel heeft/hebben de initiatiefnemer(s) volgens u voor de opmaak van een conceptnota gekozen?”

| 1 = helemaal niet |                                                                                                     | 7 = helemaal wel |    | ? = ik weet het niet |    |    |   |   |    |     |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----|----------------------|----|----|---|---|----|-----|
| Doel van opmaak   |                                                                                                     | gem.             | ?  | 1                    | 2  | 3  | 4 | 5 | 6  | 7   |
|                   | De consensus binnen de regering over de grote lijnen van het beleid vastleggen                      | 6,4              |    |                      |    |    |   | • | •  | ••• |
|                   | De timing en organisatie van het beslissingsproces beter voorbereiden                               | 4,67             | •• | •                    |    |    |   |   | •  | •   |
| Tr                | Burgers informeren over beleidsvoornemens/beleidsplannen van de regering                            | 4,67             | •• |                      | •  |    |   |   | •• |     |
| Tr                | Middenveld informeren over de beleidsvoornemens/beleidsplannen van de regering                      | 4,67             | •• |                      | •  |    |   |   | •• |     |
| D                 | Maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidsplannen van de regering creëren          | 4,25             | •  | •                    |    |    | • |   | •• |     |
| C                 | Maatregelen en beleid/beleidsplannen in verschillende beleidsdomeinen beter coördineren             | 4,25             | •  |                      | •  | •  |   |   | •• |     |
| D                 | Het maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidsplannen beter leren kennen           | 3                | •  | •                    |    | •• |   | • |    |     |
|                   | Problemen anticiperen die zich in de toekomst (over meer dan 5 jaar) waarschijnlijk zullen voordoen | 2,33             | •• | ••                   |    |    |   | • |    |     |
| A                 | Suggesties inwinnen van burgers en/of middenveld om de beleidsanalyse te verbeteren                 | 1,67             | •• | •                    | •• |    |   |   |    |     |

### > 7.3.2. Doelbereiking

We vroegen aan beleidsmakers en stakeholders in welke mate bepaalde resultaten bereikt werden. Op basis van onze literatuurstudie stelden we een lijst op van elf mogelijke resultaten. We legden deze lijst voor aan de beleidsmakers-respondenten en vroegen hen voor elk van deze mogelijke resultaten aan te geven in welke mate deze bereikt werden. Aan de stakeholders-respondenten werd een gereduceerde lijst van acht mogelijke resultaten voorgelegd. De elf mogelijke resultaten kunnen onderverdeeld worden in een aantal categorieën. Deze indeling komt overeen met het onderscheid gemaakt in paragraaf 2.2 ‘Beleidsacties en gewenste resultaten’.

**Tabel 22 - Mogelijke resultaten van het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's**

77 78

|                        |                                                                                                          |    |    |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| Transparant beleid     | Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de vraagstukken                                             | BM | SH |
|                        | Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de beleidspistes die de regering overweegt                  | BM | SH |
| Onderbouwde analyse    | Beleidsmakers ontvingen nuttige en vernieuwende beleidssuggesties                                        | BM | SH |
|                        | De consultaties hebben het inzicht van de beleidsmakers in het beleidsprobleem vergroot                  | BM |    |
|                        | Op basis van de suggesties werden de beleidspistes verbeterd                                             | BM | SH |
| Gedeelde probleemvisie | De betrokken actoren kregen meer begrip voor elkaars standpunten                                         | BM |    |
|                        | De consensus onder de betrokken actoren over het beleidsprobleem en mogelijke oplossingen werd versterkt | BM |    |
| Gecoördineerd beleid   | Het beleid in verschillende beleidsdomeinen werd beter op elkaar afgestemd                               | BM | SH |
| Andere                 | Het vertrouwen van burgers en middenveld in de beleidsmakers werd versterkt                              | BM | SH |
|                        | Burgers en middenveld kregen het gevoel dat de regering besluitvaardig was                               | BM | SH |
|                        | Het beslissingsproces werd versneld                                                                      | BM | SH |

<sup>77</sup> De lettercode ‘BM’ wijst erop dat deze stellingen voorgelegd werden aan de beleidsmakers-respondenten.

<sup>78</sup> De lettercode ‘SH’ wijst erop dat deze stellingen voorgelegd werden aan de stakeholders-respondenten.

Tabel 23 t.e.m. Tabel 28 tonen de resultaten voor de verschillende types documenten, respectievelijk volgens beleidsmakers en volgens stakeholders. We bespreken hieronder enkele van de meest opvallende vaststellingen. We maken hierbij vaak de terugkoppeling naar het ingeschatte doel van de opmaak.

#### > 7.3.2.1. Doelbereiking bij groenboeken

Het onderbouwen van de beleidsanalyse met suggesties van burgers en/of middenveld werd door beleidsmakers als het belangrijkste doel ingeschat bij de beslissing tot opmaak van groenboeken. Tabel 23 toont aan dat dit doel volgens de beleidsmakers ook grotendeels bereikt wordt. Vooral de uitspraken ‘Beleidsmakers ontvingen nuttige en vernieuwende beleidssuggesties’ en ‘De consultaties hebben het inzicht van de beleidsmakers in het beleidsprobleem vergroot’ kunnen op veel bijval rekenen. De bewering dat deze suggesties gebruikt werden om de beleidspistes te verbeteren wordt echter niet volmondig bevestigd.

Het informeren van burgers en het middenveld over de beleidsvoornemens van de regering werd door de beleidsmakers slechts als een matig belangrijk doel ingeschat voor groenboeken. Uit Tabel 23 blijkt echter dat dit volgens beleidsmakers een eerder belangrijk resultaat is van groenboeken. Omgekeerd stellen we vast dat het coördineren van maatregelen over verschillende beleidsdomeinen heen maar matig tot slecht scoort in termen van doelbereiking, ondanks het feit dat dit als een eerder belangrijk doel werd ingeschat door de beleidsmakers.

Figuur 17, die de doelbereiking volgens beleidsmakers vergelijkt met de doelbereiking volgens stakeholders, toont aan dat stakeholders in vergelijking met beleidsmakers een gelijkaardige, doch kritischere inschatting maken van de mate van doelbereiking. Terwijl de rangschikking van de resultaten grotendeels gelijk is tussen beide groepen, geven stakeholders voor de verschillende resultaten een gemiddelde score die consistent 1 à 1,5 punten lager ligt dan de gemiddelde score volgens de beleidsmakers.

Legende bij Tabel 23 t.e.m. Tabel 28

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lettercodes: de stellingen kunnen thematisch gebundeld worden:<br>De stellingen met lettercode ‘Tr’ hebben betrekking op transparant beleid.<br>De stellingen met lettercode ‘A’ hebben betrekking op onderbouwde analyse.<br>De stellingen met lettercode ‘P’ hebben betrekking op gedeelde probleemvisie.<br>De stellingen met lettercode ‘C’ hebben betrekking op gecoördineerd beleid. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Tabel 23 - Doelbereiking bij groenboeken volgens beleidsmakers - Frequentietabel**

“In welke mate gaat u akkoord met volgende uitspraken over resultaten van het betreffende groenboekproces?”

|                           |                      |                      |
|---------------------------|----------------------|----------------------|
| 1 = helemaal niet akkoord | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |
|---------------------------|----------------------|----------------------|

| Doelbereiking                                                                                              | gem. | ?   | 1 | 2 | 3 | 4  | 5  | 6   | 7 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|---|---|---|----|----|-----|---|
| A Beleidsmakers ontvingen nuttige en vernieuwende beleidssuggesties                                        | 6,33 | ••  |   |   |   |    |    | ••  | • |
| Tr Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de vraagstukken                                            | 6    | •   |   |   |   |    | •  | ••  | • |
| A De consultaties hebben het inzicht van de beleidsmakers in het beleidsprobleem vergroot                  | 5,67 | ••  |   |   |   |    | •  | ••  |   |
| Tr Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de beleidspistes die de regering overweegt                 | 5,5  | •   |   |   |   |    | •• | ••  |   |
| p De betrokken actoren kregen meer begrip voor elkaars standpunten                                         | 5    | ••  |   |   |   | •  | •  | •   |   |
| A Op basis van de suggesties werden de beleidspistes verbeterd                                             | 4,75 | •   | • |   |   |    |    | ••• |   |
| p De consensus onder de betrokken actoren over het beleidsprobleem en mogelijke oplossingen werd versterkt | 4,5  | •   |   | • |   | •  |    | ••  |   |
| Het vertrouwen van burgers en middenveld in de beleidsmakers werd versterkt                                | 4,5  | ••• |   |   | • |    |    | •   |   |
| C Het beleid in verschillende beleidsdomeinen werd beter op elkaar afgestemd                               | 4,4  |     |   |   | • | •• | •  | •   |   |
| Burgers en middenveld kregen het gevoel dat de regering besluitvaardig was                                 | 4    | ••• |   | • |   |    |    | •   |   |
| Het beslissingsproces werd versneld                                                                        | 3,75 | •   |   | • | • | •  |    | •   |   |

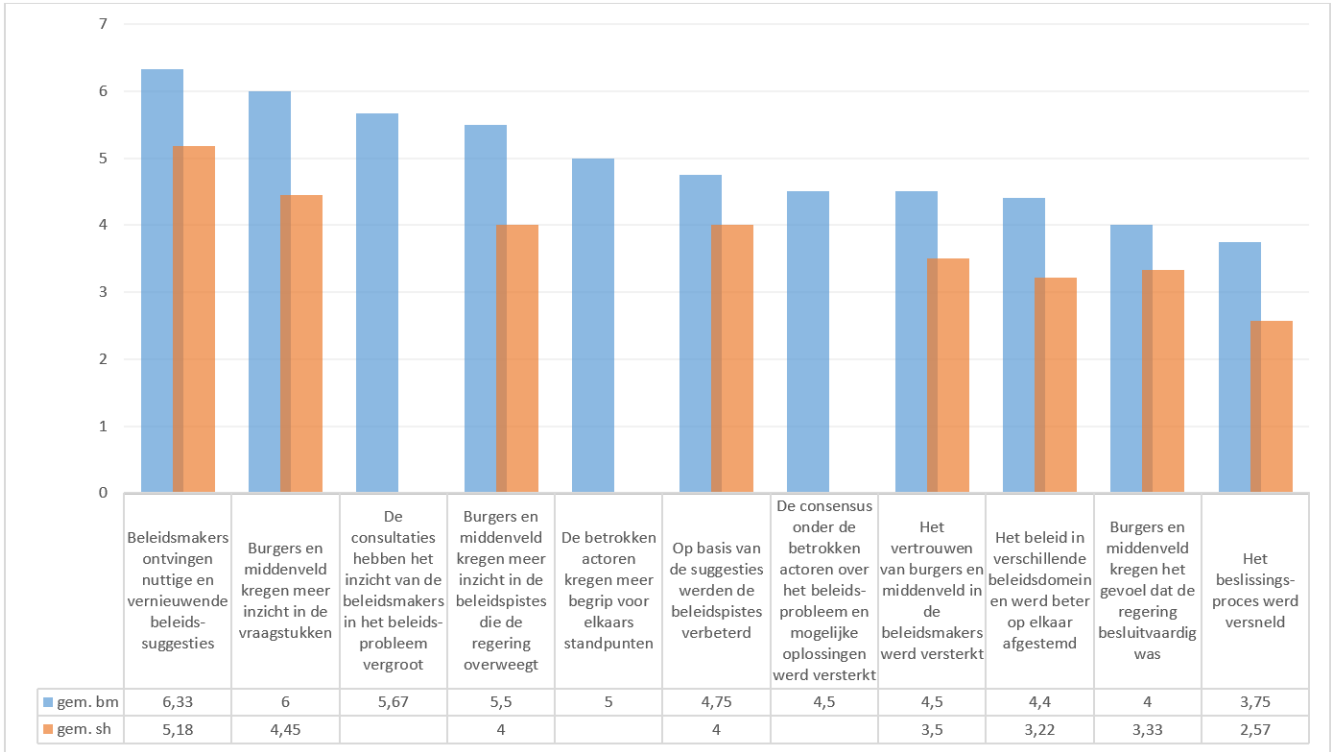
**Tabel 24 - Doelbereiking bij groenboeken volgens stakeholders - Frequentietabel**

“In welke mate gaat u akkoord met volgende uitspraken over resultaten van het betreffende groenboekproces?”

1 = helemaal niet akkoord      7 = helemaal akkoord      ? = ik weet het niet

| Doelbereiking |                                                                                         | gem. | ?         | 1  | 2   | 3   | 4   | 5   | 6         | 7  |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------|----|-----|-----|-----|-----|-----------|----|
| A             | Beleidsmakers ontvingen nuttige en vernieuwende beleidssuggesties                       | 5,18 | •         |    | •   | •   |     | ••• | ••••<br>• | •  |
| Tr            | Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de vraagstukken                            | 4,45 | •         | •  | •   | •   | ••• | •   | ••        | •• |
| Tr            | Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de beleidspistes die de regering overweegt | 4    | •         | •• | ••  | •   |     | ••• | •         | •• |
| A             | Op basis van de suggesties werden de beleidspistes verbeterd                            | 4    | •••       |    | •   | ••• | •   | ••• | •         |    |
|               | Het vertrouwen van burgers en middenveld in de beleidsmakers werd versterkt             | 3,5  | ••        | •  | •   | ••• | ••  | ••• |           |    |
|               | Burgers en middenveld kregen het gevoel dat de regering besluitvaardig was              | 3,33 | •••       | •  | •   | ••• | ••  | ••  |           |    |
| C             | Het beleid in verschillende beleidsdomeinen werd beter op elkaar afgestemd              | 3,22 | •••       | •• | ••• |     | •   | •   | ••        |    |
|               | Het beslissingsproces werd versneld                                                     | 2,57 | ••••<br>• | •  | ••  | ••• | •   |     |           |    |

Figuur 17 - Doelbereiking bij groenboeken volgens beleidsmakers vs. stakeholders



#### > 7.3.2.2. Doelbereiking bij witboeken

In paragraaf 7.4.1.1 stelden we vast dat beleidsmakers gecoördineerd beleid en transparant beleid als belangrijkste doelstellingen inschatten bij de beslissing tot opmaak van witboeken. Op de vraag of de doelstelling van transparant beleid ook effectief gerealiseerd werd, geven noch de beleidsmakers, noch de stakeholders een duidelijk antwoord.<sup>79</sup>

De vraag of de doelstelling van gecoördineerd beleid ook effectief bereikt werd, kent een fundamenteel ander antwoord volgens beleidsmakers en stakeholders. Beleidsmakers geven aan dat het afstemmen van beleidsmaatregelen in verschillende beleidsdomeinen in sterke mate gerealiseerd werd in de bewuste witboekprocessen. Stakeholders zijn het hier echter niet mee eens. Zij kennen dit mogelijke resultaat een lage gemiddelde score van 2,6 toe.

Het onderbouwen van de beleidsanalyse met suggesties van burgers en/of middenveld werd door beleidsmakers als een eerder onbelangrijk doel ingeschat bij de beslissing tot opmaak van witboeken. Desalniettemin geven stakeholders de stelling 'Beleidsmakers ontvingen nuttige en vernieuwende beleidssuggesties' een hoge score van 5,6. Ook de beleidsmakers geven deze stelling een relatief hoge score van 5 op 7.

Dit is overigens het enige mogelijke resultaat bij de witboekprocessen dat hoger beoordeeld werd door stakeholders dan door beleidsmakers. Stakeholders geven hun eigen input in het witboekproces dus een relatief hoge beoordeling. Deze vaststelling geldt overigens ook voor wat betreft de groenboeken en conceptnota's.

---

<sup>79</sup> Beleidsmakers geven de twee stellingen in verband met het mogelijke resultaat 'transparant beleid' divergerende scores. Bij de stakeholders staan beide stellingen weliswaar in de top-3 van best bereikte resultaten, maar geen van beide stellingen haalt de drempel van een gemiddelde score van 4 op 7.



**Tabel 25 - Doelbereiking bij witboeken volgens beleidsmakers - Frequentietabel**

“In welke mate gaat u akkoord met volgende uitspraken over resultaten van het betreffende witboekproces?”

|                           |                      |                      |
|---------------------------|----------------------|----------------------|
| 1 = helemaal niet akkoord | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |
|---------------------------|----------------------|----------------------|

| Doelbereiking                                                                                              | gem. | ? | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---|---|---|---|---|---|---|---|
| C Het beleid in verschillende beleidsdomeinen werd beter op elkaar afgestemd                               | 6,5  |   |   |   |   |   |   | • | • |
| Tr Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de beleidspistes die de regering overweegt                 | 5,5  |   |   |   |   | • |   |   | • |
| Het beslissingsproces werd versneld                                                                        | 5,5  |   |   |   |   | • |   |   | • |
| A Beleidsmakers ontvingen nuttige en vernieuwende beleidssuggesties                                        | 5    |   |   |   |   | • |   | • |   |
| Burgers en middenveld kregen het gevoel dat de regering besluitvaardig was                                 | 5    |   |   |   |   | • |   | • |   |
| Het vertrouwen van burgers en middenveld in de beleidsmakers werd versterkt                                | 5    |   |   |   |   | • |   | • |   |
| A De consultaties hebben het inzicht van de beleidsmakers in het beleidsprobleem vergroot                  | 5    | • |   |   |   |   | • |   |   |
| p De consensus onder de betrokken actoren over het beleidsprobleem en mogelijke oplossingen werd versterkt | 5    | • |   |   |   |   | • |   |   |
| p De betrokken actoren kregen meer begrip voor elkaars standpunten                                         | 5    | • |   |   |   |   | • |   |   |
| Tr Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de vraagstukken                                            | 4,5  |   |   |   | • |   |   | • |   |
| A Op basis van de suggesties werden de beleidspistes verbeterd                                             | 4,5  |   |   |   |   | • | • |   |   |

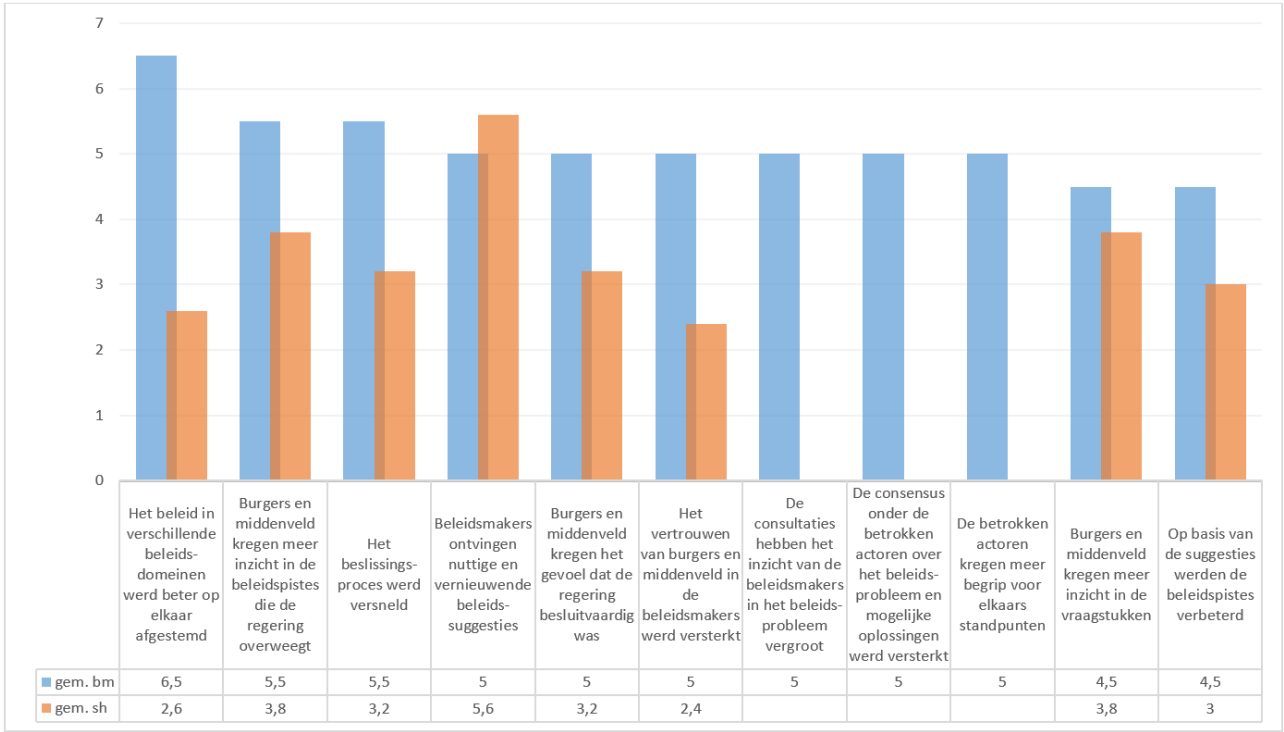
**Tabel 26 - Doelbereiking bij witboeken volgens stakeholders - Frequentietabel**

“In welke mate gaat u akkoord met volgende uitspraken over resultaten van het betreffende witboekproces?”

|                           |                      |                      |
|---------------------------|----------------------|----------------------|
| 1 = helemaal niet akkoord | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |
|---------------------------|----------------------|----------------------|

| Doelbereiking |                                                                                         | gem. | ?  | 1 | 2  | 3  | 4  | 5 | 6 | 7  |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------|----|---|----|----|----|---|---|----|
| A             | Beleidsmakers ontvingen nuttige en vernieuwende beleidssuggesties                       | 5,6  | •• |   |    | •  |    | • | • | •• |
| Tr            | Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de beleidspistes die de regering overweegt | 3,8  | •• | • | •  |    | •  | • |   | •  |
| Tr            | Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de vraagstukken                            | 3,8  | •• | • |    | •  | •• |   |   | •  |
|               | Burgers en middenveld kregen het gevoel dat de regering besluitvaardig was              | 3,2  | •• | • | •• |    | •  |   |   | •  |
|               | Het beslissingsproces werd versneld                                                     | 3,2  | •• | • | •  | •• |    |   |   | •  |
| A             | Op basis van de suggesties werden de beleidspistes verbeterd                            | 3    | •• |   | •• | •  | •• |   |   |    |
| C             | Het beleid in verschillende beleidsdomeinen werd beter op elkaar afgestemd              | 2,6  | •• | • | •• | •  |    | • |   |    |
|               | Het vertrouwen van burgers en middenveld in de beleidsmakers werd versterkt             | 2,4  | •• | • | •• | •  | •  |   |   |    |

Figuur 18 - Doelbereiking bij witboeken volgens beleidsmakers vs. stakeholders



> 7.3.2.3. *Doelbereiking bij conceptnota's*

Het onderbouwen van de beleidsanalyse met suggesties van burgers en/of middenveld werd door beleidsmakers als het minst belangrijke doel ingeschat bij de beslissing tot opmaak van conceptnota's, met een erg lage score van 1,67 op 7. Als tentatieve verklaring verwezen we toen naar de inschatting van enkele ervaringsdeskundigen dat conceptnota's vaak eerder politieke documenten zijn, die een neerslag vormen van de consensus die binnen de regering bereikt werd, eerder dan zuivere consultatiedocumenten.

Desalniettemin geven zowel stakeholders als beleidsmakers nu aan dat beleidsmakers wel degelijk nuttige en vernieuwende beleidssuggesties ontvingen, met relatief hoge gemiddelde scores van 5,75, respectievelijk 4,8. Beleidsmakers beweren bovendien dat de consultaties het inzicht van de beleidsmakers in het beleidsprobleem vergroot hebben (gemiddelde score van 5,25). De stelling dat de beleidspistes verbeterd werden op basis van deze suggesties kent relatief lage gemiddelde scores, zowel bij beleidsmakers (gemiddelde score van 3,25) als bij stakeholders (gemiddelde score van 3,83). Deze gemiddelde scores verdoezelen echter een grote variatie in individuele antwoorden. Sommige respondenten geven met andere woorden wel degelijk hoge scores op deze stelling.

Blijkbaar bereiken suggesties van stakeholders dus wel degelijk de beleidsmakers, hetzij op vraag van de beleidsmakers, hetzij op eigen initiatief van de stakeholders. Deze suggesties blijken in sommige gevallen te leiden tot een verbetering van de beleidsvoornemens van de regering en in andere gevallen niet of nauwelijks. Deze terughoudendheid inzake bijsturing van het beleid is mogelijks ingegeven door een bezorgdheid om het politieke compromis, dat in de schoot van de regering bereikt werd, niet op losse schroeven te zetten.

**Tabel 27 - Doelbereiking bij conceptnota's volgens beleidsmakers - Frequentietabel**

“In welke mate gaat u akkoord met volgende uitspraken over resultaten van het gebruik van de conceptnota?”

| 1 = helemaal niet akkoord                                                                                  |      | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |   |    |   |     |     |   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------------|----------------------|---|----|---|-----|-----|---|
| Doelbereiking                                                                                              | gem. | ?                    | 1                    | 2 | 3  | 4 | 5   | 6   | 7 |
| Tr Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de beleidspistes die de regering overweegt                 | 6    | •                    |                      |   |    |   | •   | ••  | • |
| P De consensus onder de betrokken actoren over het beleidsprobleem en mogelijke oplossingen werd versterkt | 5,5  | •                    |                      |   |    |   | ••  | ••  |   |
| A De consultaties hebben het inzicht van de beleidsmakers in het beleidsprobleem vergroot                  | 5,25 | •                    |                      |   |    |   | ••• | •   |   |
| Het beslissingsproces werd versneld                                                                        | 5    | •••                  |                      |   |    | • |     | •   |   |
| A Beleidsmakers ontvingen nuttige en vernieuwende beleidssuggesties                                        | 4,8  |                      |                      |   | •  |   | ••• | •   |   |
| C Het beleid in verschillende beleidsdomeinen werd beter op elkaar afgestemd                               | 4,75 | •                    | •                    |   |    |   |     | ••• |   |
| Tr Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de vraagstukken                                            | 4,75 | •                    |                      | • |    |   | •   | ••  |   |
| Het vertrouwen van burgers en middenveld in de beleidsmakers werd versterkt                                | 4,67 | ••                   |                      | • |    |   |     | ••  |   |
| Burgers en middenveld kregen het gevoel dat de regering besluitvaardig was                                 | 4    | •••                  |                      | • |    |   |     | •   |   |
| P De betrokken actoren kregen meer begrip voor elkaars standpunten                                         | 4    | •                    |                      |   | •• |   | ••  |     |   |
| A Op basis van de suggesties werden de beleidspistes verbeterd                                             | 3,25 | •                    | •                    | • |    |   | ••  |     |   |

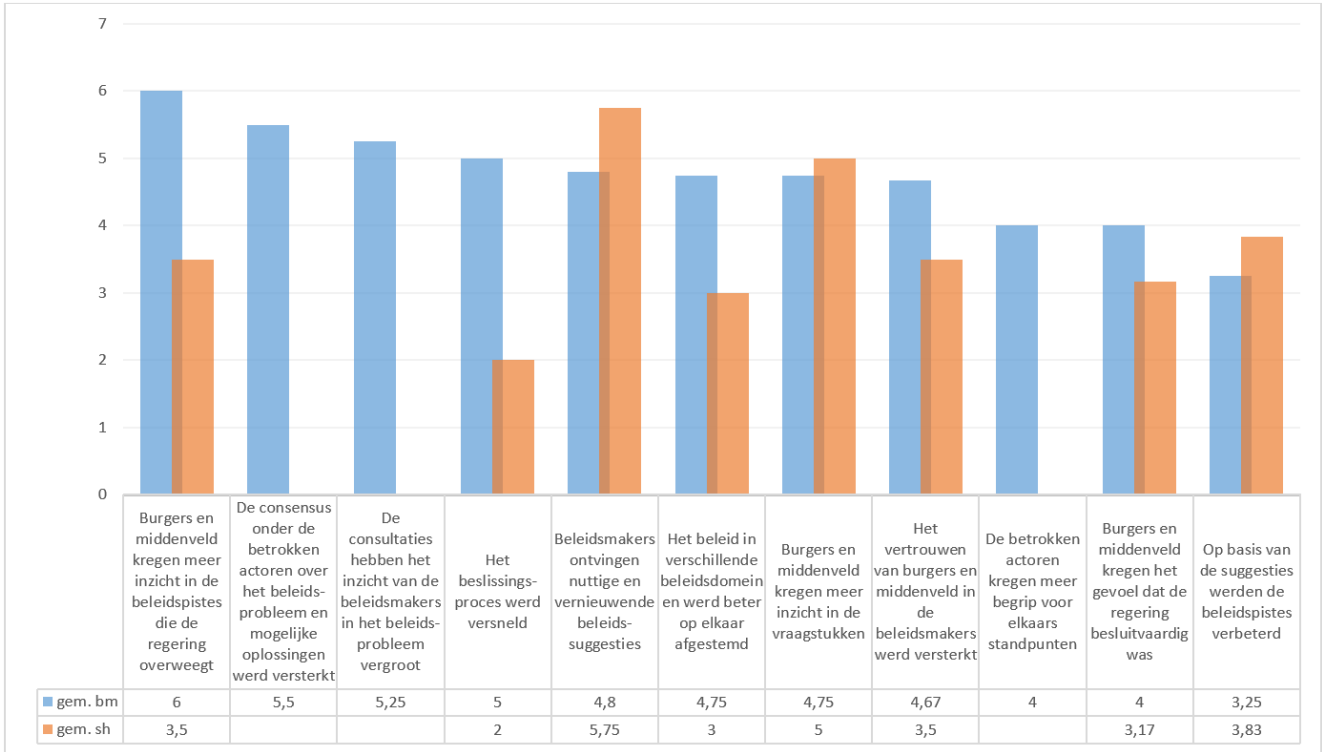
**Tabel 28 - Doelbereiking bij conceptnota's volgens stakeholders - Frequentietabel**

"In welke mate gaat u akkoord met volgende uitspraken over resultaten van het gebruik van de conceptnota?"

|                           |                      |                      |
|---------------------------|----------------------|----------------------|
| 1 = helemaal niet akkoord | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |
|---------------------------|----------------------|----------------------|

| Doelbereiking                                                                              | gem. | ?  | 1  | 2   | 3  | 4  | 5  | 6   | 7 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|----|-----|----|----|----|-----|---|
| A Beleidsmakers ontvingen nuttige en vernieuwende beleidssuggesties                        | 5,75 | •• |    |     |    |    | •  | ••• |   |
| Tr Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de vraagstukken                            | 5    |    |    |     | •  | •  | •  | ••• |   |
| A Op basis van de suggesties werden de beleidspistes verbeterd                             | 3,83 |    |    | ••• |    |    | •• |     | • |
| Het vertrouwen van burgers en middenveld in de beleidsmakers werd versterkt                | 3,5  |    | •  | •   | •  | •  | •  | •   |   |
| Tr Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de beleidspistes die de regering overweegt | 3,5  |    |    | ••  | •• |    | •  | •   |   |
| Burgers en middenveld kregen het gevoel dat de regering besluitvaardig was                 | 3,17 |    | •  | ••  |    | •• |    | •   |   |
| C Het beleid in verschillende beleidsdomeinen werd beter op elkaar afgestemd               | 3    |    | •• | ••  |    |    |    | ••  |   |
| Het beslissingsproces werd versneld                                                        | 2    | •• | •  | ••  | •  |    |    |     |   |

Figuur 19 - Doelbereiking bij conceptnota's volgens beleidsmakers vs. stakeholders



#### > 7.3.2.4. *Andere resultaten*

De respondenten kregen via een open vraag de mogelijkheid om nog andere positieve of negatieve resultaten van (het proces m.b.t.) het groenboek, het witboek of de conceptnota in kwestie te benoemen. Dat wil zeggen: andere dan de mogelijke resultaten die bevestigd werden via de stellingen.

Respondenten, voornamelijk stakeholders, verwezen regelmatig naar het feit dat het document in kwestie bijdroeg tot of het begin inleidde van een (maatschappelijk) debat/discussie over het beleidsissue in kwestie. Wanneer we de logica van de modellen gepresenteerd in paragraaf 2.2 'Beleidsacties en gewenste resultaten' volgen, zouden we deze realisatie, eerder dan als een doel op zich, kunnen beschouwen als een tussenproduct dat volgens de theorie uiteindelijk zal bijdragen tot een beter onderbouwde analyse, tot een gedeelde maatschappelijke probleemvisie en tot draagvlak voor de voorgestelde oplossingen.

Daarnaast vielen er ook enkele antwoorden te noteren die, volgens onze interpretatie, eerder beschouwd kunnen worden als randvoorwaarden voor succesvol gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's. Deze antwoorden, die samengevat kunnen worden onder de noemer 'eerlijk verwachtingsmanagement' worden besproken in paragraaf 7.4.3.3.

#### > 7.3.3. *Aanwezigheid van randvoorwaarden*

Opdat het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's tot de gewenste resultaten kan leiden, moeten een aantal randvoorwaarden vervuld zijn. We vroegen aan beleidsmakers en stakeholders in welke mate een aantal van deze randvoorwaarden voor succesvol gebruik aanwezig waren. Op basis van onze literatuurstudie stelden we een lijst op van dertien mogelijke randvoorwaarden. We legden een selectie van tien randvoorwaarden voor aan de beleidsmakers-respondenten en een selectie van twaalf randvoorwaarden aan de stakeholders-respondenten en vroegen hen voor elk van deze randvoorwaarden aan te geven in welke mate deze aanwezig waren in het beleidsproces waarin zij betrokken waren.

De dertien mogelijke randvoorwaarden kunnen onderverdeeld worden in een aantal categorieën. Deze indeling komt overeen met het onderscheid gemaakt in paragraaf 2.3 'Randvoorwaarden'.



**Tabel 29 - Mogelijke randvoorwaarden voor het succesvol gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's**

80 81

|                                          |                                                                                                                        |    |    |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| Duidelijke inhoud                        | Het document bevat een duidelijke (niet vage) toelichting van het beleidsprobleem                                      | /  | SH |
|                                          | Het document bevat een duidelijke (niet vage) toelichting van de verschillende beleidsopties                           | /  | SH |
| Toegankelijke formulering en vorm        | Het document is vlot leesbaar (duidelijke structuur, eenvoudig taalgebruik, to the point)                              | /  | SH |
| Middelen en capaciteit voor consultaties | Er waren voldoende financiële middelen voor de organisatie van de consultaties                                         | BM | SH |
|                                          | Er was voldoende personeelscapaciteit voor de organisatie van de consultaties                                          | BM | SH |
|                                          | Er was voldoende personeelscapaciteit beschikbaar om de suggesties van burgers en/of middenveld te verwerken           | BM | /  |
| Voldoende tijd                           | Er was voldoende tijd om te consulteren                                                                                | BM | SH |
|                                          | Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op het document                                             | BM | SH |
| Evenwichtige betrokkenheid               | De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld                                                       | BM | SH |
|                                          | Bij de consultaties werden inspanningen gedaan om ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken                       | BM | SH |
| Beleidsruimte                            | Er was voldoende politieke openheid om rekening te houden met suggesties van burgers en/of middenveld                  | BM | SH |
| Transparant proces                       | De betrokken actoren weten wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was                                   | BM | SH |
| Feedback                                 | Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er al dan niet rekening gehouden werd met hun suggesties | BM | SH |

Tabel 30 t.e.m. Tabel 33 tonen de resultaten voor de verschillende types documenten, respectievelijk volgens beleidsmakers en volgens stakeholders. De resultaten voor witboeken worden hier niet weergegeven omdat de surveyresultaten voor dit type document erg onvolledig en bijgevolg weinig inzichtelijk zijn. We bespreken hieronder enkele van de meest opvallende vaststellingen.

<sup>80</sup> De lettercode 'BM' wijst erop dat deze stellingen voorgelegd werden aan de beleidsmakers.

<sup>81</sup> De lettercode 'SH' wijst erop dat deze stellingen voorgelegd werden aan de stakeholders.

> 7.3.3.1. *Aanwezigheid van randvoorwaarden bij groenboeken*

Het valt op dat beleidsmakers en stakeholders bij groenboeken een andere inschatting maken van de aanwezigheid van randvoorwaarden. De grootste discrepantie tussen de beoordelingen van stakeholders en die van beleidsmakers stellen we vast bij het item 'Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er al dan niet rekening gehouden werd met hun suggesties'. De gemiddelde score van 4,33 volgens beleidsmakers steekt sterk af tegen de gemiddelde score van 1,7 volgens stakeholders.

Daarnaast geven beleidsmakers aan dat er sprake was van een goede, evenwichtige betrokkenheid van geconsulteerde actoren, terwijl stakeholders dit precies als één van de minpunten beoordelen. Dit geldt in mindere mate ook voor de transparantie van het proces. Beleidsmakers denken dat betrokken actoren vrij goed op de hoogte zijn van wie er in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was. De antwoorden van de stakeholders zelf blijken dit tegen te spreken.<sup>82</sup>

De enige twee items die een hogere score verdienen volgens de stakeholders dan volgens de beleidsmakers, hebben betrekking op de randvoorwaarde 'middelen en capaciteit voor consultaties'. Een mogelijke verklaring voor dit verschil in beoordeling ligt in de bedenking dat stakeholders wellicht een minder goed zicht hebben op de capaciteit van de administratie dan de beleidsambtenaren zelf. Dit vermoeden uit zich ook in het grote aantal 'weet ik niet'-antwoorden op deze twee items, al moeten we vaststellen dat ook de beleidsmakers zelf vaak het antwoord schuldig blijven op deze items.

Legende bij Tabel 30 t.e.m. Tabel 33

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lettercodes: de stellingen kunnen thematisch gebundeld worden:<br>De stellingen met lettercode 'I' hebben betrekking op de inhoud van het document.<br>De stellingen met lettercode 'M' hebben betrekking op de beschikbare middelen en capaciteit voor consultatie.<br>De stellingen met lettercode 'T' hebben betrekking op de beschikbare tijd voor consultatie en reactie.<br>De stellingen met lettercode 'E' hebben betrekking op de evenwichtige betrokkenheid van geconsulteerde actoren. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>82</sup> Enige voorzichtigheid is hier echter geboden. De gemiddelde scores kunnen immers grote variatie in individuele scores verdoezelen. Zo stellen we vast dat de scores van stakeholders op de items 'De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld' en 'De betrokken actoren weten wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was' erg veel variatie vertonen.

**Tabel 30 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij groenboeken volgens beleidsmakers - Frequentietabel**

“Kan u aangeven in hoeverre het groenboek in kwestie aan volgende kenmerken voldeed?”

|                           |                      |                      |
|---------------------------|----------------------|----------------------|
| 1 = helemaal niet akkoord | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |
|---------------------------|----------------------|----------------------|

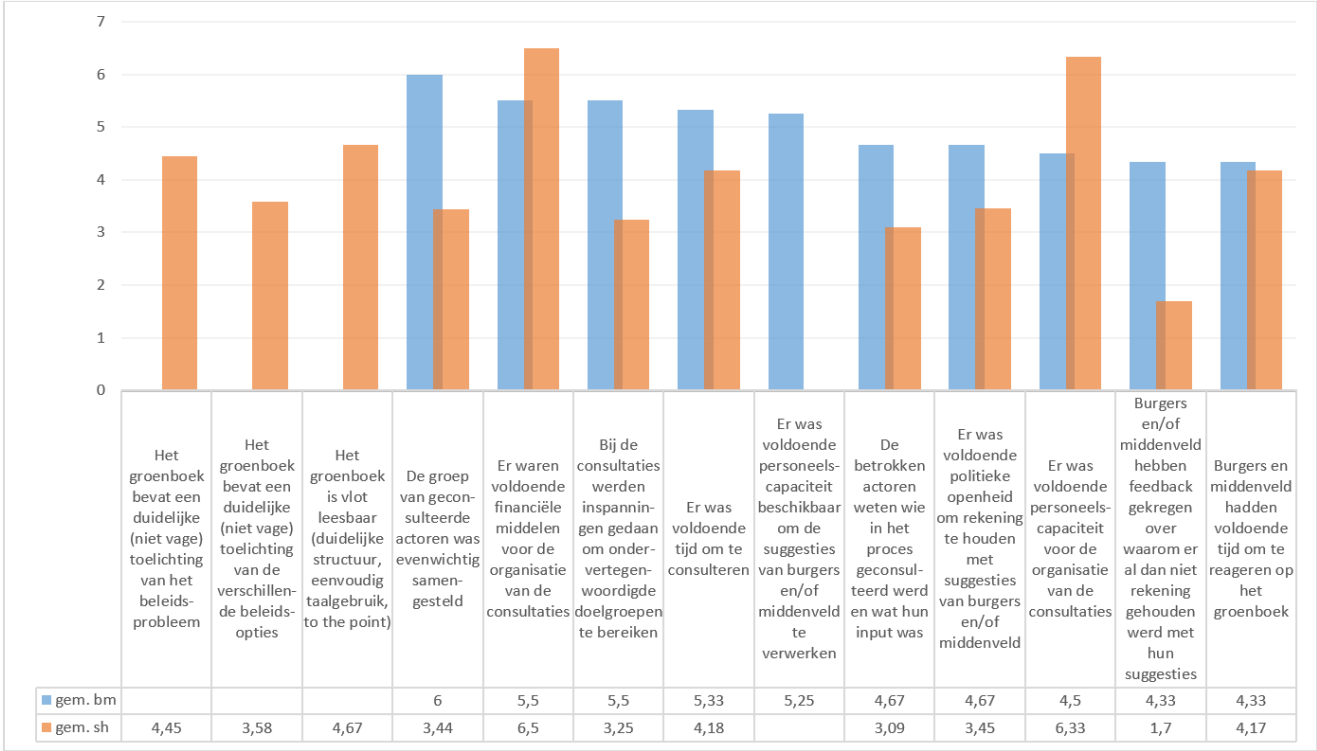
| Aanwezigheid van randvoorwaarden |                                                                                                                   | gem. | ?   | 1 | 2 | 3 | 4  | 5   | 6  | 7 |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|---|---|---|----|-----|----|---|
| E                                | De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld                                                  | 6    | ••  |   |   |   |    | •   | •  | • |
| M                                | Er waren voldoende financiële middelen voor de organisatie van de consultaties                                    | 5,5  | ••• |   |   |   | •  |     |    | • |
| E                                | Bij de consultaties werden inspanningen gedaan om ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken                  | 5,5  | ••• |   |   |   |    | •   | •  |   |
| T                                | Er was voldoende tijd om te consulteren                                                                           | 5,33 | ••  |   |   | • |    |     | •  | • |
| M                                | Er was voldoende personeelscapaciteit beschikbaar om de suggesties van burgers en/of middenveld te verwerken      | 5,25 | •   |   |   |   |    | ••• | •  |   |
|                                  | De betrokken actoren weten wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was                              | 4,67 | ••  |   | • |   |    | •   |    | • |
|                                  | Er was voldoende politieke openheid om rekening te houden met suggesties van burgers en/of middenveld             | 4,67 | ••  |   |   |   | •• |     | •  |   |
| M                                | Er was voldoende personeelscapaciteit voor de organisatie van de consultaties                                     | 4,5  | ••• |   |   |   | •  | •   |    |   |
|                                  | Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er (niet) rekening gehouden werd met hun suggesties | 4,33 | ••  | • |   |   |    | •   |    | • |
| T                                | Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op het groenboek                                       | 4,33 | ••  | • |   |   |    |     | •• |   |

**Tabel 31 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij groenboeken volgens stakeholders - Frequentietabel**

“Kan u aangeven in hoeverre het groenboek in kwestie aan volgende kenmerken voldeed?”

| 1 = helemaal niet akkoord        |                                                                                                                   | 7 = helemaal akkoord |            | ? = ik weet het niet |      |     |           |      |      |     |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------|----------------------|------|-----|-----------|------|------|-----|
| Aanwezigheid van randvoorwaarden |                                                                                                                   | gem.                 | ?          | 1                    | 2    | 3   | 4         | 5    | 6    | 7   |
| M                                | Er waren voldoende financiële middelen voor de organisatie van de consultaties                                    | 6,5                  | ••••<br>•• |                      |      |     |           |      | •••  | ••• |
| M                                | Er was voldoende personeelscapaciteit voor de organisatie van de consultaties                                     | 6,33                 | ••••<br>•• |                      |      |     |           | •    | ••   | ••• |
|                                  | Het groenboek is vlot leesbaar (duidelijke structuur, eenvoudig taalgebruik, to the point)                        | 4,67                 |            |                      | •    | ••  | •••       | •    | •••• | •   |
| I                                | Het groenboek bevat een duidelijke (niet vage) toelichting van het beleidsprobleem                                | 4,45                 | •          |                      | •    | •   | ••••      | •••  | •    | •   |
| T                                | Er was voldoende tijd om te consulteren                                                                           | 4,18                 | •          |                      | •••  | •   | •         | •••• | •    | •   |
| T                                | Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op het groenboek                                       | 4,17                 |            |                      | ••   | •   | ••••<br>• | •    | •••  |     |
| I                                | Het groenboek bevat een duidelijke (niet vage) toelichting van de verschillende beleidsopties                     | 3,58                 |            |                      | •••  | ••  | ••••      | •••  |      |     |
|                                  | Er was voldoende politieke openheid om rekening te houden met suggesties van burgers en/of middenveld             | 3,45                 | •          |                      | •••  | ••• | ••••      |      |      | •   |
| E                                | De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld                                                  | 3,44                 | •••        | ••                   | •    | ••  | •         | •    | ••   |     |
| E                                | Bij de consultaties werden inspanningen gedaan om ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken                  | 3,25                 | ••••       | •                    | ••   | ••• |           | •    |      | •   |
|                                  | De betrokken actoren weten wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was                              | 3,09                 | •          | ••                   | •••  | ••  | •         | ••   | •    |     |
|                                  | Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er (niet) rekening gehouden werd met hun suggesties | 1,7                  | ••         | ••••<br>•            | •••• |     | •         |      |      |     |

Figuur 20 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij groenboeken volgens beleidsmakers vs. stakeholders



> 7.3.3.2. *Aanwezigheid van randvoorwaarden bij conceptnota's*

Net zoals het geval was bij groenboeken, maken beleidsmakers en stakeholders ook bij conceptnota's duidelijk verschillende inschattingen van de aan- of afwezigheid van randvoorwaarden. Zo geven stakeholders aan dat er onvoldoende politieke openheid was om rekening te houden met de suggesties van burgers en/of het middenveld (gemiddelde score van 2,33), een vaststelling die strookt met onze eerdere inschatting van conceptnota's als politieke documenten eerder dan als zuivere consultatiedocumenten. De beleidsmakers geven een matige gemiddelde score van 4,5 op 7 op datzelfde item. We wijzen in dit verband ook op het grote aantal 'weet ik niet'-antwoorden en ontbrekende antwoorden op dit item, waardoor de gemiddelde score van de beleidsmakers met voorzichtigheid behandeld dient te worden. Deze onthoudingen wijzen mogelijks op een zeker bewustzijn bij de beleidsmakers van de beperkte politieke openheid.

Daarnaast stellen we vast dat de items in verband met 'middelen en capaciteit voor consultaties' beduidend slechter beoordeeld worden door stakeholders dan door beleidsmakers. We moeten deze resultaten echter in perspectief plaatsen. Stakeholders hebben immers onvermijdelijk een beperkt zicht op de capaciteit van de administratie, zoals ook blijkt uit het grote aantal 'weet ik niet'-antwoorden op het item 'Er waren voldoende financiële middelen voor de organisatie van de consultaties'.

Tot slot valt het op dat de evenwichtige samenstelling van geconsulteerde actoren en het geven van feedback als gematigd positief beoordeeld worden door de stakeholders, met gemiddelde scores die hoger zijn dan de gemiddelde scores van de beleidsmakers, terwijl deze items bij de groenboeken nog als ondermaats beoordeeld werden door de stakeholders. Opnieuw dienen we echter voorzichtig om te springen met deze vaststelling gelet op de grote variantie in de individuele scores van de stakeholders op deze items. Dit lijkt er op te wijzen dat er tussen de verschillende conceptnota's en conceptnota-processen grote verschillen zijn. De gemiddelde scores houden geen rekening met die variatie.

**Tabel 32 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij conceptnota's volgens beleidsmakers - Frequentietabel**

“Kan u aangeven in hoeverre de conceptnota in kwestie aan volgende kenmerken voldeed?”

|                           |                      |                      |
|---------------------------|----------------------|----------------------|
| 1 = helemaal niet akkoord | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |
|---------------------------|----------------------|----------------------|

| Aanwezigheid van randvoorwaarden |                                                                                                                   | gem. | ?    | 1 | 2  | 3 | 4 | 5  | 6  | 7  |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|---|----|---|---|----|----|----|
| M                                | Er waren voldoende financiële middelen voor de organisatie van de consultaties                                    | 6,67 | ••   |   |    |   |   |    | •  | •• |
|                                  | De betrokken actoren weten wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was                              | 6,33 | ••   |   |    |   |   |    | •• | •  |
| M                                | Er was voldoende personeelscapaciteit voor de organisatie van de consultaties                                     | 6    | ••   |   |    |   |   | •  | •  | •  |
| T                                | Er was voldoende tijd om te consulteren                                                                           | 5,67 | ••   |   |    |   |   | •• |    | •  |
| M                                | Er was voldoende personeelscapaciteit beschikbaar om de suggesties van burgers en/of middenveld te verwerken      | 5    | ••   |   | •  |   |   |    | •  | •  |
| E                                | De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld                                                  | 4,67 | ••   | • |    |   |   |    | •  | •  |
|                                  | Er was voldoende politieke openheid om rekening te houden met suggesties van burgers en/of middenveld             | 4,5  | •••  |   |    |   | • | •  |    |    |
| T                                | Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op de conceptnota                                      | 4    | •    |   | •• |   |   | •  |    | •  |
|                                  | Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er (niet) rekening gehouden werd met hun suggesties | 3,33 | ••   |   | •• |   |   |    | •  |    |
| E                                | Bij de consultaties werden inspanningen gedaan om ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken                  | 2    | •••• |   | •  |   |   |    |    |    |

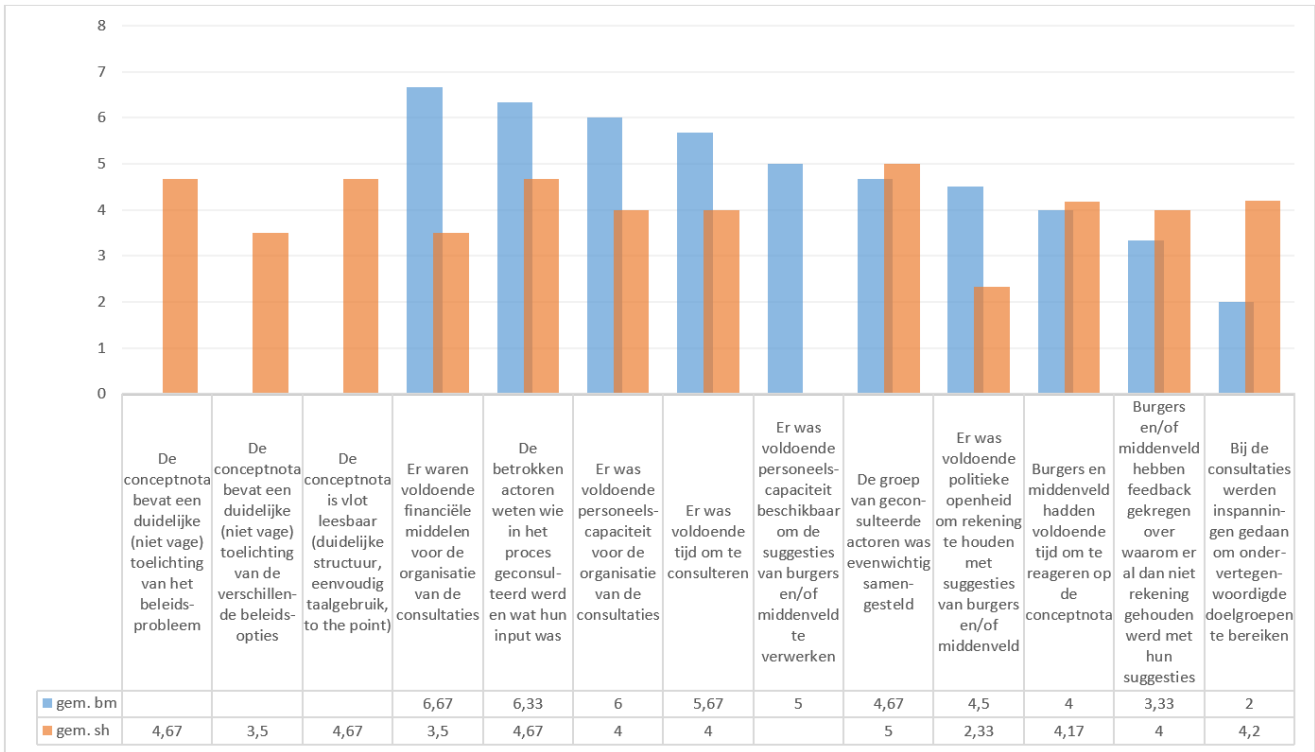
**Tabel 33 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij conceptnota's volgens stakeholders - Frequentietabel**

“Kan u aangeven in hoeverre de conceptnota in kwestie aan volgende kenmerken voldeed?”

| 1 = helemaal niet akkoord        |                                                                                                                   | 7 = helemaal akkoord |      | ? = ik weet het niet |     |   |    |    |     |    |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------|----------------------|-----|---|----|----|-----|----|
| Aanwezigheid van randvoorwaarden |                                                                                                                   | gem.                 | ?    | 1                    | 2   | 3 | 4  | 5  | 6   | 7  |
| E                                | De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld                                                  | 5                    | •    |                      | •   |   | •  |    | ••  | •  |
|                                  | De betrokken actoren weten wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was                              | 4,67                 |      | •                    |     | • |    | •  | ••  | •  |
| I                                | De conceptnota bevat een duidelijke (niet vage) toelichting van het beleidsprobleem                               | 4,67                 |      |                      | •   | • |    | •  | ••• |    |
|                                  | De conceptnota is vlot leesbaar (duidelijke structuur, eenvoudig taalgebruik, to the point)                       | 4,67                 |      |                      |     | • | •• | •  | ••  |    |
| E                                | Bij de consultaties werden inspanningen gedaan om ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken                  | 4,2                  | •    |                      | ••  | • |    |    |     | •• |
| T                                | Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op de conceptnota                                      | 4,17                 |      | •                    | •   |   |    | •• | ••  |    |
|                                  | Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er (niet) rekening gehouden werd met hun suggesties | 4                    |      | ••                   |     | • |    |    | ••  | •  |
| T                                | Er was voldoende tijd om te consulteren                                                                           | 4                    |      | •                    | •   |   | •• |    | •   | •  |
| M                                | Er was voldoende personeelscapaciteit voor de organisatie van de consultaties                                     | 4                    | ••   | •                    |     | • |    | •  |     | •  |
| M                                | Er waren voldoende financiële middelen voor de organisatie van de consultaties                                    | 3,5                  | •••• | •                    |     |   |    |    | •   |    |
| I                                | De conceptnota bevat een duidelijke (niet vage) toelichting van de verschillende beleidsopties                    | 3,5                  |      |                      | ••• |   | •  | •  | •   |    |
|                                  | Er was voldoende politieke openheid om rekening te houden met suggesties van burgers en/of middenveld             | 2,33                 |      | •••                  | •   |   | •  | •  |     |    |



Figuur 21 - Aanwezigheid van randvoorwaarden bij conceptnota's volgens beleidsmakers vs. stakeholders



#### > 7.3.3.3. *Andere randvoorwaarden*

De respondenten kregen via een open vraag de mogelijkheid om nog andere randvoorwaarden voor succesvol gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's te benoemen. Dat wil zeggen: andere dan de mogelijke randvoorwaarden die bevestigd werden via de stellingen. Respondenten maakten uitgebreid gebruik van deze mogelijkheid.

Er vielen een aantal antwoorden te noteren, voornamelijk bij stakeholders, die gevat kunnen worden onder de noemer 'eerlijk verwachtingsmanagement'. De essentie van de gedachte luidt als volgt. Er heerst volgens stakeholders soms onduidelijkheid over de rol en de doelstellingen van het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's. Bij conceptnota's vragen stakeholders zich weleens af of het document in kwestie dient om een politieke consensus te bezegelen dan wel om de analyse te onderbouwen met beleidssuggesties van stakeholders. Maar ook wat betreft het gebruik van groen- en witboeken heerst er soms onduidelijkheid over de doelstellingen.

Als gevolg daarvan is het voor stakeholders niet steeds duidelijk over welke elementen van het voorgestelde beleid nog gediscussieerd kan worden en welke reeds onherroepelijk vastliggen. Het is bijgevolg belangrijk dat beleidsmakers aan het begin van het proces duidelijkheid scheppen over de verwachtingen die stakeholders mogen koesteren m.b.t. het consultatieproces.

Hierbij aansluitend geven enkele stakeholders aan dat zij, wanneer zij geconsulteerd worden, ook wensen dat er voldoende politieke openheid en bereidheid is bij de bevoegde beleidsmakers om daadwerkelijk rekening te houden met de resultaten van de consultaties. Schijnbetrokkenheid wordt als frustrerend, tijdrovend en overbodig ervaren.

Daarnaast stellen we vast dat enkele respondenten ook aanvullingen en preciseringen formuleren op de door ons benoemde randvoorwaarde "Het document bevat een duidelijke (niet vage) toelichting van de verschillende beleidsopties". De aanvullingen en preciseringen luiden als volgt: het zou moeten gaan om een verkenning van alle mogelijke realistische en van elkaar verschillende beleidsopties; die verkenning zou gepaard moeten gaan met een impactanalyse van de verschillende beleidsopties; en in het geval van groenboeken zou er niet vooruit gelopen mogen worden op de voorkeuren van de regering. Uit de inhoudsanalyse (Hoofdstuk 5) bleek eerder al dat er in de onderzochte groenboeken, witboeken en conceptnota's inderdaad vaak geen sprake is van een afweging van alternatieve beleidsopties. De meeste

documenten beperken zich tot een uiteenzetting van één bepaalde beleidsvisie en -aanpak.

Eén respondent geeft tot slot aan heil te zien in een helderdere status van groen- en witboeken en van een duidelijke procedure. Volgens deze respondent moet het duidelijk zijn wie de bevoegdheid heeft om een groenboek/witboek op te stellen, welke adviezen ingewonnen moeten worden en hoe er dialoog, debat en feedback georganiseerd wordt. In paragraaf 7.4.7.1 bespreken we of deze vraag naar duidelijkere richtlijnen m.b.t. het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's gedeeld wordt door de overige respondenten.

#### > 7.3.4. *Samenhang tussen meerwaarde en randvoorwaarden*

In de vorige paragraaf beschreven we de aan- of afwezigheid van bepaalde factoren die in de literatuur omschreven worden als randvoorwaarden voor succesvol gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's. In deze paragraaf proberen we na te gaan welke van deze factoren de sterkste 'invloed' hebben op de tevredenheid van beleidsmakers en stakeholders over het gebruik van het document.

Om de tevredenheid van beleidsmakers en stakeholders over het gebruik van het document in te schatten, berekenen we een samengestelde score van de scores op volgende stellingen, waarbij elke stelling een gelijk gewicht heeft:

**Tabel 34 - Tevredenheid over het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's - Stellingen**

|                                                                                                            | 83 | 84 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| Het gebruik van [het document] was een meerwaarde voor dit beleidsproces                                   |    | SH |
| De geïnvesteerde tijd en middelen stonden in verhouding met de weerwaarde van het gebruik van het document | BM |    |
| Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de vraagstukken                                               | BM | SH |
| Burgers en middenveld kregen meer inzicht in de beleidspistes die de regering overweegt                    | BM | SH |
| Beleidsmakers ontvingen nuttige en vernieuwende beleidssuggesties                                          | BM | SH |
| De consultaties hebben het inzicht van de beleidsmakers in het beleidsprobleem vergroot                    | BM |    |

<sup>83</sup> De lettercode 'BM' wijst erop dat deze stellingen voorgelegd werden aan de beleidsmakers.

<sup>84</sup> De lettercode 'SH' wijst erop dat deze stellingen voorgelegd werden aan de stakeholders.

|                                                                                                          |    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| Op basis van de suggesties werden de beleidspistes verbeterd                                             | BM | SH |
| De betrokken actoren kregen meer begrip voor elkaars standpunten                                         | BM |    |
| De consensus onder de betrokken actoren over het beleidsprobleem en mogelijke oplossingen werd versterkt | BM |    |
| Het beleid in verschillende beleidsdomeinen werd beter op elkaar afgestemd                               | BM | SH |
| Het vertrouwen van burgers en middenveld in de beleidsmakers werd versterkt                              | BM | SH |
| Burgers en middenveld kregen het gevoel dat de regering besluitvaardig was                               | BM | SH |
| Het beslissingsproces werd versneld                                                                      | BM | SH |

De samengestelde score is een score op 7. We spreken van een tevreden stakeholder of beleidsmaker als hij of zij een samengestelde score van 5 of meer heeft. We spreken van een ontevreden stakeholder of beleidsmaker als hij of zij een samengestelde score van 3 of minder heeft. Op deze manier komen we voor alle types documenten samen uit op acht tevreden stakeholders, acht ontevreden stakeholders, vijf tevreden beleidsmakers en vier relatief ontevreden beleidsmakers<sup>85</sup>.

In wat volgt, tonen we de scores die de acht tevreden stakeholders, resp. de vijf tevreden beleidsmakers gegeven hebben op de aanwezigheid van de verschillende randvoorwaarden. Randvoorwaarden die vaak hoog gescoord worden door tevreden stakeholders, resp. beleidsmakers kunnen beschouwd worden als belangrijke randvoorwaarden voor succes. Voor de ontevreden stakeholders en beleidsmakers maken we de omgekeerde oefening. Randvoorwaarden die vaak laag gescoord worden door ontevreden stakeholders, resp. beleidsmakers kunnen eveneens beschouwd worden als belangrijke randvoorwaarden voor succes. Tabel 35 t.e.m. Tabel 38 tonen de resultaten van deze oefeningen.

Legende bij Tabel 35 t.e.m. Tabel 38

|                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De rangschikking van de stellingen werd bepaald volgens deze logica:                                                                                                                                                     |
| Tevreden stakeholders, resp. beleidsmakers:<br>We tellen op hoe vaak elk van de stellingen de score 7, 6 of 5 toegekend kreeg. Dit aantal bepaalt de primaire rangschikking. Bij gelijke aantallen wordt de stelling die |

<sup>85</sup> Volgens het criterium  $\leq 3$  waren er geen ontevreden beleidsmakers. We lieten de drempel voor ontevreden beleidsmakers daarom zakken naar scores van 4 of minder op 7. Op die manier komen we uit op vier relatief ontevreden beleidsmakers.

het vaakst de hoogste score kreeg, eerst geplaatst. Indien er dan nog een ex aequo is, kijken we naar de tweede hoogste score. Enzovoort.  
De top-3 wordt gemarkeerd in het groen.

Ontevreden stakeholders, resp. beleidsmakers:

We tellen op hoe vaak elk van de stellingen de score 1, 2 of 3 toegekend kreeg. Dit aantal bepaalt de primaire rangschikking. Bij gelijke aantallen wordt de stelling die het vaakst de laagste score kreeg, eerst geplaatst. Indien er dan nog een ex aequo is, kijken we naar de tweede laagste score. Enzovoort.  
De top-3 wordt gemarkeerd in het oranje.

**Tabel 35 - Aanwezigheid van randvoorwaarden volgens tevreden stakeholders (≥5) (N=8) - Frequentietabel**

“Kan u aangeven in hoeverre het document in kwestie aan volgende kenmerken voldeed?”

| 1 = helemaal niet akkoord                                                                                              | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |       |    |    |    |     |    |  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|-------|----|----|----|-----|----|--|
| Aanwezigheid van randvoorwaarden                                                                                       | ?                    | 1                    | 2     | 3  | 4  | 5  | 6   | 7  |  |
| Er was voldoende tijd om te consulteren                                                                                | ••                   |                      |       | •  |    | •• | ••  | •  |  |
| Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op het document                                             |                      |                      |       | •  | •• | •• | ••• |    |  |
| De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld                                                       | •••                  | •                    |       | •  |    |    | ••  | •  |  |
| Er was voldoende politieke openheid om rekening te houden met suggesties van burgers en/of middenveld                  | •                    |                      |       | •• | •• | •• |     | •  |  |
| De betrokken actoren weten wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was                                   | ••                   | •                    | •     | •  |    | •• |     | •  |  |
| Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er al dan niet rekening gehouden werd met hun suggesties |                      | •                    | ••••• |    |    |    | •   | •  |  |
| Er was voldoende personeelscapaciteit voor de organisatie van de consultaties                                          | •••••                |                      |       |    |    |    | •   | •• |  |
| Bij de consultaties werden inspanningen gedaan om ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken                       | •••••                | •                    |       |    |    |    |     | •• |  |
| Er waren voldoende financiële middelen voor de organisatie van de consultaties                                         | •••••<br>•           |                      |       |    |    |    | •   | •  |  |

**Tabel 36 - Aanwezigheid van randvoorwaarden volgens ontevreden stakeholders (≤3) (N=8) - Frequentietabel**

“Kan u aangeven in hoeverre het document in kwestie aan volgende kenmerken voldeed?”

| 1 = helemaal niet akkoord                                                                                              | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |      |    |   |    |     |   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|------|----|---|----|-----|---|
| Aanwezigheid van randvoorwaarden                                                                                       | ?                    | 1                    | 2    | 3  | 4 | 5  | 6   | 7 |
| Er was voldoende politieke openheid om rekening te houden met suggesties van burgers en/of middenveld                  |                      | •••                  | •••  | •• |   |    |     |   |
| Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er al dan niet rekening gehouden werd met hun suggesties | •                    | •••••                | •    | •  |   |    |     |   |
| Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op het document                                             |                      | •                    | •••• | •  |   | •  | •   |   |
| Bij de consultaties werden inspanningen gedaan om ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken                       | ••                   |                      | •••  | •• |   | •  |     |   |
| De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld                                                       | •••                  | •                    | ••   |    | • | •  |     |   |
| Er was voldoende tijd om te consulteren                                                                                | ••                   | •                    | ••   |    | • | •• |     |   |
| De betrokken actoren weten wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was                                   | ••                   | ••                   |      | •  |   |    | ••• |   |
| Er was voldoende personeelscapaciteit voor de organisatie van de consultaties                                          | •••                  | •                    |      |    |   | •• | •   | • |
| Er waren voldoende financiële middelen voor de organisatie van de consultaties                                         | •••                  | •                    |      |    |   |    | ••• | • |

**Tabel 37 - Aanwezigheid van randvoorwaarden volgens tevreden beleidsmakers (≥5) (N=5) - Frequentietabel**

“Kan u aangeven in hoeverre het document in kwestie aan volgende kenmerken voldeed?”

| 1 = helemaal niet akkoord                                                                                              | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |   |   |   |    |    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|---|---|---|----|----|----|
| Aanwezigheid van randvoorwaarden                                                                                       | ?                    | 1                    | 2 | 3 | 4 | 5  | 6  | 7  |
| De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld                                                       | ••                   |                      |   |   |   |    | •  | •• |
| De betrokken actoren weten wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was                                   | ••                   |                      |   |   |   |    | •• | •  |
| Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op het document                                             | •                    |                      | • |   |   | •  | •  | •  |
| Er was voldoende tijd om te consulteren                                                                                | ••                   |                      |   |   |   | •• |    | •  |
| Er waren voldoende financiële middelen voor de organisatie van de consultaties                                         | •••                  |                      |   |   |   |    | •  | •  |
| Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er al dan niet rekening gehouden werd met hun suggesties | •••                  |                      |   |   |   |    | •  | •  |
| Er was voldoende personeelscapaciteit voor de organisatie van de consultaties                                          | •••                  |                      |   |   |   | •  | •  |    |
| Er was voldoende politieke openheid om rekening te houden met suggesties van burgers en/of middenveld                  | •••                  |                      |   |   |   | •  | •  |    |
| Bij de consultaties werden inspanningen gedaan om ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken                       | ••••                 |                      | • |   |   |    |    |    |



**Tabel 38 - Aanwezigheid van randvoorwaarden volgens relatief ontevreden beleidsmakers ( $\leq 4$ ) (N=4) - Frequentietabel**

“Kan u aangeven in hoeverre het document in kwestie aan volgende kenmerken voldeed?”

| 1 = helemaal niet akkoord                                                                                              | 7 = helemaal akkoord | ? = ik weet het niet |    |   |   |   |   |   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----|---|---|---|---|---|
| Aanwezigheid van randvoorwaarden                                                                                       | ?                    | 1                    | 2  | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld                                                       | ...                  | .                    |    |   |   |   |   |   |
| Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er al dan niet rekening gehouden werd met hun suggesties | ..                   |                      | .. |   |   |   |   |   |
| Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op het document                                             | ..                   |                      | .  |   |   |   |   | . |
| Er was voldoende politieke openheid om rekening te houden met suggesties van burgers en/of middenveld                  | ...                  |                      |    |   | . |   |   |   |
| Er waren voldoende financiële middelen voor de organisatie van de consultaties                                         | ...                  |                      |    |   |   |   |   | . |
| Er was voldoende personeelscapaciteit voor de organisatie van de consultaties                                          | ...                  |                      |    |   |   |   |   | . |
| Er was voldoende tijd om te consulteren                                                                                | ...                  |                      |    |   |   |   |   | . |
| De betrokken actoren weten wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was                                   | ...                  |                      |    |   |   |   |   | . |
| Bij de consultaties werden inspanningen gedaan om ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken                       | ....                 |                      |    |   |   |   |   |   |

Deze methode brengt een aantal interessante vaststellingen aan het licht. De stelling 'Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op het document' komt vier keer voor in de top-3. Dat wil zeggen dat tevreden stakeholders en beleidsmakers over het algemeen een hoge score gaven op deze stelling en dat ontevreden stakeholders en beleidsmakers over het algemeen een lage score gaven op deze stelling. Daarbij aansluitend stellen we vast dat de stelling 'Er was voldoende tijd om te consulteren' zowel door de meerderheid van tevreden stakeholders als door de meerderheid van tevreden beleidsmakers als positief beoordeeld wordt. Voldoende tijd om te consulteren en te reageren lijken dus belangrijke randvoorwaarden voor succesvol gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's.

De voorwaarde 'De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld' kan eveneens beschouwd kan worden als een belangrijke determinant voor succesvol gebruik van deze documenten. Een als evenwichtig ervaren samenstelling gaat blijkbaar vaak gepaard met een positieve inschatting van de resultaten en de meerwaarde van het gebruik van het document, terwijl een als onevenwichtig ervaren samenstelling vaak gepaard gaat met een negatieve inschatting van resultaten en meerwaarde.<sup>86</sup>

Ten derde merken we op dat de stelling 'Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er al dan niet rekening gehouden werd met hun suggesties' erg negatief beoordeeld wordt door ontevreden stakeholders en door ontevreden beleidsmakers. Ook feedback blijkt dus een belangrijke determinant van succesvol gebruik te zijn. Deze bewering dient echter enigszins genuanceerd te worden. Tevreden stakeholders geven, in vergelijking met ontevreden stakeholders, immers nauwelijks een betere beoordeling van deze stelling. Deze stelling wordt met andere woorden zowel door tevreden als door ontevreden stakeholders negatief beoordeeld.

Tot slot stellen we vast dat ontevreden stakeholders massaal aangeven dat er onvoldoende politieke openheid was om rekening te houden met de suggesties van burgers en/of middenveld, terwijl de meerderheid van de tevreden stakeholders aangeeft dat er wel degelijk voldoende politieke openheid was. Ook deze laatste voorwaarde kan dus gekwalificeerd worden als een randvoorwaarde voor succesvol gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's.

---

<sup>86</sup> We dienen hier echter op te merken dat de stakeholders vaak het antwoord schuldig moeten blijven op de stelling 'De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld'. Stakeholders hebben met andere woorden blijkbaar niet steeds een goed zicht op de samenstelling van de groep geconsulteerde actoren.

### > 7.3.5. Het schrijfproces

#### > 7.3.5.1. Duur van het schrijfproces

We vroegen de beleidsmakers aan te geven wanneer (maand en jaar) gestart werd met de opmaak van het document. De datum van publicatie staat steeds vermeld op het document zelf. Op basis van deze gegevens konden we vervolgens de duur van het schrijfproces in aantal maanden berekenen. Onderstaande tabel toont het resultaat van deze berekening per type document.

**Tabel 39 - Duur van het schrijfproces in maanden per type document - Frequentietabel**

| Type document | gem. | ? | 1 | 2 | 3  | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
|---------------|------|---|---|---|----|---|---|---|---|---|---|----|----|
| Groenboek     | 4,75 | • |   |   | •• |   |   | • | • |   |   |    |    |
| Witboek       | 6,5  |   |   | • |    |   |   |   |   |   |   |    | •  |
| Conceptnota   | 6,6  |   |   |   |    | • | • |   | • | • | • |    |    |
| Andere        | 7    |   |   |   |    |   | • |   | • |   | • |    |    |

Vanuit de theorie verwachten we dat groen- en witboeken een bredere thematiek behandelen dan conceptnota's en discussienota's. Men zou kunnen verwachten dat, omwille van de omvang van de materie en het aantal betrokken beleidsdomeinen, een document over een brede thematiek een langer schrijfproces vergt dan een document met een meer afgebakende scope. We verwachten dat deze factor minder sterk zal spelen voor witboeken dan voor groenboeken, vermits witboeken kunnen 'profiteren' van het voorbereidende werk gedaan door groenboeken in termen van probleem- en oplossingsanalyse.

De empirie bevestigt deze verwachting echter niet. Groenboeken blijken gemiddeld een korter schrijfproces te hebben dan witboeken en conceptnota's.<sup>87</sup> In een poging deze vaststelling te verklaren kunnen we een alternatieve verklarende factor aandragen, namelijk de zoektocht naar politieke consensus.

---

<sup>87</sup> We dienen deze resultaten echter met veel voorzichtigheid te interpreteren. De gemiddeldes zijn immers gebaseerd op een erg beperkt aantal observaties. De gemiddelde scores kunnen bovendien grote variatie in individuele scores verdoezelen. We stellen bijv. vast dat het schrijfproces van één van de twee geobserveerde witboeken slechts twee maanden in beslag nam, terwijl het opmaken van het andere witboek elf maanden duurde. Ook binnen de groep van groenboeken en de groep van conceptnota's is er sprake van veel variatie.

Uit paragraaf 7.4.1.2 bleek immers dat de belangrijkste reden om conceptnota's op te stellen, bestaat uit het vastleggen van de consensus binnen de regering over de grote lijnen van het beleid. Indien het gaat om een enigszins controversieel thema, kan het zoeken naar consensus wel enige tijd in beslag nemen. Ook van witboeken kunnen verwachten dat het schrijfproces tot op zekere hoogte gepaard gaat met een zoektocht naar consensus binnen de regering. Een witboek formuleert in principe immers het officiële regeringsstandpunt. Tot slot is het ook mogelijk dat het verwerken van de input uit consultaties n.a.v. een groenboek de opmaakduur van het daaropvolgende witboek verlengt.

#### > 7.3.5.2. *Betrokkenheid van actoren uit het eigen beleidsdomein bij het schrijven van het document*

We vroegen de beleidsmakers aan te geven in welke mate actoren van binnen het eigen beleidsveld - namelijk ambtenaren, kabinetsmedewerkers, onafhankelijke experts en middenveld - betrokken waren bij het schrijven van het document in kwestie. Tabel 40 t.e.m. Tabel 43 tonen de resultaten van deze vraag per type document.

Uit deze gegevens blijkt dat, ongeacht het type document, ambtenaren en kabinetsmedewerkers bijna altijd matig tot sterk betrokken waren bij het schrijven van het document. Onafhankelijke experts worden nooit betrokken bij het schrijfproces, en actoren uit het middenveld slechts heel uitzonderlijk. Let wel, we spreken hier enkel over het schrijfproces, niet over het consultatieproces.

**Tabel 40 - Betrokkenheid van actoren uit het eigen beleidsdomein bij het schrijven van groenboeken - Frequentietabel**

"In welke mate waren volgende actoren betrokken bij het schrijven van dit groenboek?"

|                                                 | 1 = niet betrokken | 5 = sterk betrokken | ? = ik weet het niet |   |   |   |     |
|-------------------------------------------------|--------------------|---------------------|----------------------|---|---|---|-----|
| Betrokken actoren                               | gem.               | ?                   | 1                    | 2 | 3 | 4 | 5   |
| Ambtenaren uit het eigen beleidsdomein          | 4                  |                     | •                    |   |   | • | ••• |
| Kabinetsmedewerkers uit het eigen beleidsdomein | 3,25               | •                   | •                    |   | • | • | •   |
| Onafhankelijke experts                          | 1                  | •••                 | ••                   |   |   |   |     |
| Middenveld                                      | 2,33               | ••                  | ••                   |   |   |   | •   |

**Tabel 41 - Betrokkenheid van actoren uit het eigen beleidsdomein bij het schrijven van witboeken - Frequentietabel**

“In welke mate waren volgende actoren betrokken bij het schrijven van dit witboek?”

| 1 = niet betrokken                              |      | 5 = sterk betrokken |   | ? = ik weet het niet |   |   |   |
|-------------------------------------------------|------|---------------------|---|----------------------|---|---|---|
| Betrokken actoren                               | gem. | ?                   | 1 | 2                    | 3 | 4 | 5 |
| Ambtenaren uit het eigen beleidsdomein          | 3    |                     |   | •                    |   | • |   |
| Kabinetsmedewerkers uit het eigen beleidsdomein | 4    |                     |   |                      | • |   | • |
| Onafhankelijke experts                          |      | ••                  |   |                      |   |   |   |
| Middenveld                                      |      | ••                  |   |                      |   |   |   |

**Tabel 42 - Betrokkenheid van actoren uit het eigen beleidsdomein bij het schrijven van conceptnota's - Frequentietabel**

“In welke mate waren volgende actoren betrokken bij het schrijven van deze conceptnota?”

| 1 = niet betrokken                              |      | 5 = sterk betrokken |      | ? = ik weet het niet |    |   |     |
|-------------------------------------------------|------|---------------------|------|----------------------|----|---|-----|
| Betrokken actoren                               | gem. | ?                   | 1    | 2                    | 3  | 4 | 5   |
| Ambtenaren uit het eigen beleidsdomein          | 4,25 | •                   |      | •                    |    |   | ••• |
| Kabinetsmedewerkers uit het eigen beleidsdomein | 4,2  |                     |      |                      | •• |   | ••• |
| Onafhankelijke experts                          | 1    | •                   | •••• |                      |    |   |     |
| Middenveld                                      | 2    | •                   | •••  |                      |    |   | •   |

**Tabel 43 - Betrokkenheid van actoren uit het eigen beleidsdomein bij het schrijven van andere types documenten - Frequentietabel**

“In welke mate waren volgende actoren betrokken bij het schrijven van dit document?”

| 1 = niet betrokken                              |      | 5 = sterk betrokken |     | ? = ik weet het niet |   |   |    |
|-------------------------------------------------|------|---------------------|-----|----------------------|---|---|----|
| Betrokken actoren                               | gem. | ?                   | 1   | 2                    | 3 | 4 | 5  |
| Ambtenaren uit het eigen beleidsdomein          | 4,67 |                     |     |                      |   | • | •• |
| Kabinetsmedewerkers uit het eigen beleidsdomein | 2,67 |                     | •   | •                    |   |   | •  |
| Onafhankelijke experts                          | 1    |                     | ••• |                      |   |   |    |
| Middenveld                                      | 1,33 |                     | ••  | •                    |   |   |    |

> 7.3.5.3. *Betrokkenheid van actoren uit andere beleidsdomeinen bij het schrijven van het document*

We vroegen de beleidsmakers aan te geven of ook ambtenaren en kabinetsmedewerkers van andere beleidsdomeinen meegeschreven hebben aan het document in kwestie. Tabel 44 toont de resultaten van deze vraag per type document.

**Tabel 44 - Betrokkenheid van actoren uit andere beleidsdomeinen bij het schrijven van het document - Frequentietabel**

“Hebben er ambtenaren of kabinetsmedewerkers uit een ander dan het eigen beleidsdomein mee geschreven aan het document?”

| Type document | ? | Nee | Ja, ambtenaren | Ja, kabinets-medewerkers | Ja, beide |
|---------------|---|-----|----------------|--------------------------|-----------|
| Groenboek     | • | ••  | •              |                          | •         |
| Witboek       | • |     |                | •                        |           |
| Conceptnota   |   | •   |                | •••                      | •         |
| Andere        |   | ••  |                |                          | •         |

In paragraaf 7.4.1.1 stelden we vast dat het coördineren van maatregelen in verschillende beleidsdomeinen zowel voor groenboeken als voor witboeken als een belangrijk doel werd ingeschat. Dit in tegenstelling tot conceptnota's en andere types documenten, waar dit doel slechts als matig belangrijk ingeschat werd. Uit bovenstaande tabel blijkt echter dat conceptnota's en

niet groen- of witboeken het vaakst tot stand blijken te komen via gezamenlijke schrijfinspanningen van kabinetsmedewerkers en ambtenaren van verschillende beleidsdomeinen. Dit sluit aan bij onze vaststelling in hoofdstuk 4, dat ongeveer één derde van de conceptnota's uit de vorige legislatuur het resultaat was van een gezamenlijk initiatief van twee of meerdere ministers, terwijl de groen- en witboeken het initiatief waren van één minister.

#### > 7.3.6. *Consulteren, debatteren en advies inwinnen*

In de vorige twee paragrafen peilden we naar de mate waarin verschillende types actoren meegeschreven hebben aan het document in kwestie. In deze paragraaf gaan we na of er in de loop van het opmaakproces of na de publicatie van het document consultaties georganiseerd en/of adviezen ingewonnen werden bij stakeholders, en zo ja, welke consultatiemethoden daarvoor gebruikt werden.

##### > 7.3.6.1. *Wordt er geconsulteerd?*

Uit Tabel 45 blijkt dat de beleidsmakers van bijna alle groen- en witboeken en conceptnota's aangeven consultaties georganiseerd of adviezen ingewonnen te hebben, hetzij tijdens de opmaak van het document, hetzij na de publicatie ervan, hetzij in beide periodes. Deze resultaten worden bevestigd door de stakeholders. Bijna alle stakeholders-respondenten geven aan dat zij in het kader van het document in kwestie geconsulteerd of om advies gevraagd werden, en dat geldt voor elk type document. Voor één witboek en één conceptnota geven de betreffende beleidsmakers-respondenten echter aan dat er geen consultaties georganiseerd werden. Dit wordt evenwel tegengesproken door de stakeholders-respondenten van de bewuste cases. De overgrote meerderheid van hen geeft immers aan wel degelijk geconsulteerd te zijn geweest.

**Tabel 45 - Gebruik van consultaties volgens beleidsmakers - Frequentietabel**

“Werden er in het kader van het proces consultaties georganiseerd en/of adviezen ingewonnen?”

| Type document | ?  | Nee | Ja, tijdens de opmaak v.h. document | Ja, na de publicatie v. h. document | Ja, tijdens beide periodes |
|---------------|----|-----|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| Groenboek     | •• |     | •                                   | •                                   | •                          |
| Witboek       | •  | •   |                                     |                                     |                            |
| Conceptnota   |    | •   | ••                                  | ••                                  |                            |
| Andere        |    |     |                                     |                                     | •••                        |

#### > 7.3.6.2. Consultatiemethoden

De volgende vraag is welke consultatiemethoden gebruikt werden. Deze vraag werd voorgelegd aan beleidsmakers en aan stakeholders. Tabel 46 toont het resultaat van deze bevraging. Een eerste vaststelling is dat er geen exacte overlap is tussen het beeld geschetst door de beleidsmakers en het beeld geschetst door de stakeholders. Over het algemeen zouden we kunnen veronderstellen dat beleidsmakers een completer beeld hebben van de gebruikte methoden dan de stakeholders. We stellen echter vast dat stakeholders in sommige cases ook methoden noemen die niet genoemd worden door de beleidsmakers. Een mogelijke verklaring voor deze vaststelling is de bedenking dat het geheugen niet onfeilbaar is. Sommige van deze trajecten vonden meer dan vier jaar geleden plaats. Ten tweede is het mogelijk dat er sprake is van terminologische onduidelijkheid: verschillende respondenten kunnen bijvoorbeeld een ander begrip hebben van termen zoals 'expertenpanel' of 'focusgroep'. Ten slotte is er ook sprake van enige non-respons op deze vraag, zowel bij beleidsmakers als bij stakeholders.

Ondanks het gefragmenteerde beeld, kunnen we toch vaststellen dat de formele adviesvraag aan de strategische adviesraden<sup>88</sup> en het raadplegen van individuele stakeholders/experten<sup>89</sup> met voorsprong de meest gebruikte consultatiemethode zijn, op enige afstand gevolgd door focusgroepen en circulation-for-comment-procedures. We kunnen met andere woorden stellen dat traditionele consultatiemethoden nog steeds het vaakst gebruikt worden, maar dat de Vlaamse overheid toch ook gebruik maakt van meer innovatieve consultatiemethoden.

In de categorie 'Andere' vinden we een verwijzing naar hoorzittingen in Vlaamse Parlementscommissies, een verwijzing naar een studiedag, en verschillende verwijzingen naar allerhande werk- en begeleidingsgroepen en overlegorganen.

---

<sup>88</sup> De twee witboeken uit onze populatie werden beide voorafgegaan door een groenboek. In één van de twee groenboek-witboek-processen kwam de adviesvraag aan de strategische adviesraad er na de publicatie van het groenboek. In het andere geval kwam de adviesvraag er voor de publicatie van het groenboek.

<sup>89</sup> Tussen de categorieën 'raadplegen van individuele stakeholders' en 'raadplegen van individuele experts' kan terminologische verwarring optreden. Stakeholders kunnen behalve als belangenbehartigers immers ook vaak beschouwd worden als inhoudelijke deskundigen. Wanneer we beide categorieën samen nemen, is deze samengestelde categorie duidelijk de meest gebruikte.



**Tabel 46 - Gebruik van consultatiemethoden volgens beleidsmakers en stakeholders - Frequentietabel**

|                      | Case | Adviesvraag aan strategische adviesraden | Focusgroepen | Burgerjury of burgerdebat | Expertpanel | Circulation for comment | Online bevraging (enquête) | Raadpleging van individuele experts | Raadpleging van individuele stakeholders | Andere |
|----------------------|------|------------------------------------------|--------------|---------------------------|-------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------|--------|
| Groenboek            | 1    | ① ①                                      | ① ①          | ①                         | ①           | ①                       | ①                          | ①                                   | ①                                        |        |
|                      | 2    | ① ①                                      | ①            |                           |             | ①                       |                            | ①                                   | ① ①                                      |        |
|                      | 3    |                                          |              |                           |             |                         |                            |                                     |                                          |        |
|                      | 4    |                                          |              |                           |             | ①                       |                            |                                     | ①                                        | ①      |
|                      | 5    | ①                                        |              |                           |             |                         |                            |                                     | ①                                        |        |
| Witboek              | 6    | ①                                        |              |                           |             | ①                       |                            |                                     | ①                                        |        |
|                      | 7    |                                          |              |                           |             |                         |                            |                                     | ①                                        |        |
| Conceptnota          | 8    |                                          | ①            |                           | ①           | ①                       |                            | ①                                   | ①                                        |        |
|                      | 9    | ① ①                                      | ①            |                           |             |                         |                            |                                     |                                          | ①      |
|                      | 10   | ①                                        | ①            |                           | ①           |                         |                            |                                     | ①                                        | ①      |
|                      | 11   | ①                                        | ①            |                           |             |                         |                            |                                     |                                          |        |
|                      | 12   | ①                                        |              |                           |             |                         |                            |                                     |                                          |        |
|                      | 13   |                                          |              |                           |             |                         |                            |                                     | ①                                        |        |
| Andere <sup>90</sup> | 14   | ①                                        |              |                           |             |                         |                            | ①                                   | ①                                        | ①      |
|                      | 15   | ①                                        |              |                           | ①           |                         |                            |                                     |                                          |        |
|                      | 16   | ①                                        |              |                           |             | ①                       |                            | ①                                   |                                          |        |

Legende: ①: beleidsmakers geven aan dat deze methode gebruikt werd;  
 ①: stakeholders geven aan dat deze methode gebruikt werd.

#### > 7.3.6.3. Spontane reacties

In de vorige paragraaf peilden we naar de mate waarin en de manier waarop stakeholders geconsulteerd werden tijdens de opmaak van het document of na de publicatie ervan. Stakeholders kunnen echter ook op eigen initiatief hun mening geven over een bepaald beleidsprobleem zonder dat de beleidsmakers hen daarvoor actief consulteren.

<sup>90</sup> Voor dit type documenten werden geen stakeholders bevraagd.

Tabel 47 toont hoeveel spontane schriftelijke reacties de beleidsmakers naar eigen zeggen ontvingen naar aanleiding van de publicatie van het betreffende groenboek, witboek of de conceptnota. Beleidsmakers-respondenten geven aan dat er in minder dan de helft van de gevallen spontane schriftelijke reacties ontvangen werden. Een derde van de respondenten meldt dat er geen spontane schriftelijke reacties ontvangen werden. En nog eens een vierde diende het antwoord schuldig blijven.

**Tabel 47 - Aantal spontane schriftelijke reacties volgens beleidsmakers**

“Hoeveel ‘spontane’ schriftelijke reacties (op eigen initiatief van burgers of middenveld, dus zonder dat zij door u gecontacteerd werden) hebt u op het document ontvangen?”

| Type document | ? | geen | < 5 | 5 - 20 | 21 - 50 | 51 - 100 | > 100 |
|---------------|---|------|-----|--------|---------|----------|-------|
| Groenboek     | • | ••   |     |        | ••      |          |       |
| Witboek       | • |      |     | •      |         |          |       |
| Conceptnota   | • | ••   |     | ••     |         |          |       |

#### > 7.3.6.4. Rekening houden met spontane reacties

Vervolgens stelt zich de vraag in hoeverre de beleidsmakers rekening gehouden hebben met deze spontane reacties bij de verdere uitwerking van het beleid. De inschatting van de beleidsmakers zelf (Tabel 48) wordt gekenmerkt door een groot aantal ‘weet ik niet’-antwoorden en ontbrekende antwoorden. Uit het beperkte aantal substantiële antwoorden lijkt een opvallend verschil tussen groenboeken en conceptnota’s naar voor te komen, waarbij vooral de lage scores bij de twee conceptnota’s in het oog springen. De beleidsmakers-respondenten in kwestie gaven een toelichting bij deze lage scores. Hieruit blijkt dat de realiteit genuanceerder is dan de scores doen vermoeden.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Bij één conceptnota gaf de respondent aan dat de reacties op de conceptnota overwegend positief waren. Er was met andere woorden weinig om rekening mee te houden. Bij de andere conceptnota gaf de respondent aan dat het voorgesteld beleid sinds de conceptnota niet verder geconcretiseerd was. Gelet op de context van besparing en reorganisatie was er op het moment van de vragenlijst nog geen sprake van implementatie. De vraag of er al dan niet rekening gehouden was met spontane reacties was met andere woorden nog niet aan de orde.

De antwoorden van de stakeholders geven een heel ander beeld. Volgens de respondenten wordt er matig tot weinig rekening gehouden met hun input, ongeacht het type document.<sup>92</sup>

**Tabel 48 - Mate waarin rekening gehouden werd met reacties volgens beleidsmakers**

“In welke mate werd er in de verdere uitwerking van het beleid effectief rekening gehouden met deze spontane reacties?”

| 1 = helemaal niet |     |    | 7 = helemaal wel |   |   | ? = ik weet het niet |   |   |
|-------------------|-----|----|------------------|---|---|----------------------|---|---|
| Type document     | ?   | 1  | 2                | 3 | 4 | 5                    | 6 | 7 |
| Groenboek         | ●●● |    |                  |   |   | ●●                   |   |   |
| Witboek           | ●●  |    |                  |   |   |                      |   |   |
| Conceptnota       | ●●● | ●● |                  |   |   |                      |   |   |

**Tabel 49 - Mate waarin rekening gehouden werd met reacties volgens stakeholders**

“In welke mate werd er in de verdere uitwerking van het beleid effectief rekening gehouden met de input die u of uw organisatie geleverd heeft?”

| 1 = helemaal niet |      |   | 7 = helemaal wel |    |     | ? = ik weet het niet |   |   |
|-------------------|------|---|------------------|----|-----|----------------------|---|---|
| Type document     | ?    | 1 | 2                | 3  | 4   | 5                    | 6 | 7 |
| Groenboek         | ●●●● |   | ●●●              | ●● | ●●● |                      |   |   |
| Witboek           |      |   | ●●●              | ●● | ●●  |                      |   |   |
| Conceptnota       |      |   | ●●               | ●  | ●●  |                      | ● |   |

#### > 7.3.6.5. Media-aandacht

Eén van de mogelijke doelstellingen van groenboeken, witboeken en conceptnota's is het publieke debat aan te zwengelen rond een bepaald maatschappelijk relevant thema. Berichtgeving in de media over het bewuste document kan een bewijs zijn van het feit dat het onderwerp inderdaad leeft en besproken wordt in de samenleving of het kan net een (mede)katalysator zijn om het publieke debat aan te zwengelen. We vroegen de beleidsmakers-

<sup>92</sup> De vraagstelling voor de stakeholders verschilt echter van de vraagstelling voor de beleidsmakers. Bij de beleidsmakers wordt er gepeild naar de mate waarin rekening gehouden werd met spontane schriftelijke reacties. Bij de stakeholders wordt er gepeild naar de mate waarin rekening gehouden werd met hun input in het algemeen. Die input kan op verschillende manieren geuit zijn: via consultaties of op eigen initiatief.

respondenten daarom of en zo ja, hoeveel aandacht de documenten kregen in de media.

Tabel 50, die het resultaat van deze bevraging weergeeft, onthult weinig opvallende vaststellingen. Enkel witboeken springen eruit in de zin dat beide witboeken uit onze populatie ruime aandacht kregen in de media. Voor het overige kunnen we geen duidelijk verschillende patronen vaststellen tussen de diverse types documenten.

**Tabel 50 - Media-aandacht volgens beleidsmakers**

“Heeft dit document aandacht gekregen in de media?”

| Type document | ? | Nee, nauwelijks | Ja, maar beperkt (bv. enkele artikels in de krant) | Ja, uitgebreid (bv. meerdere artikels, reportages, ...) |
|---------------|---|-----------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Groenboek     | • | •               | •                                                  | ••                                                      |
| Witboek       |   |                 |                                                    | ••                                                      |
| Conceptnota   |   | ••              | •                                                  | ••                                                      |

### > 7.3.7. *Reflectie en aanbevelingen*

#### > 7.3.7.1. *Wenselijkheid van richtlijnen omtrent het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's*

Er zijn weinig richtlijnen rond het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's bij de Vlaamse overheid. Enkel de Omzendbrief VR 2012/11 formuleert enkele afspraken rond het gebruik, de inhoud en de beoogde doelstellingen van deze documenten. De vraag is of dit volstaat. Is het voldoende duidelijk voor de gebruikers van deze documenten welk type document idealiter voor welke doelstelling gebruikt wordt? Hebben de opstellers van deze documenten nood aan meer handvaten inzake de rubrieken waaruit een groenboek, een witboek of een conceptnota idealiter bestaat? We legden deze vragen voor aan beleidsmakers en stakeholders. Tabel 51 en Tabel 52 tonen de resultaten van deze bevraging.

**Tabel 51 - Gepercipieerde meerwaarde van een sjabloon**

“Vindt u het belangrijk dat er een sjabloon wordt uitgewerkt dat beleidsmakers kunnen hanteren ter ondersteuning van de opmaak van een groenboek/witboek/conceptnota?”

| Type document | Type respondent | ?   | helemaal niet | eerder niet | eerder wel | helemaal wel |
|---------------|-----------------|-----|---------------|-------------|------------|--------------|
| Groenboek     | Beleidsmaker    |     |               | ••          | •••        |              |
|               | Stakeholder     | ••• | ••            | ••          | •••        | ••           |
| Witboek       | Beleidsmaker    |     |               | •           | •          |              |
|               | Stakeholder     | ••• |               | •           | •          | ••           |
| Conceptnota   | Beleidsmaker    |     | •             | •           | •••        |              |
|               | Stakeholder     | •   | •             | ••          | •          | •            |

Uit Tabel 51 blijkt dat de meningen over de meerwaarde van een sjabloon eerder genuanceerd zijn. De meeste respondenten tonen zich slechts voorzichtig voorstander of voorzichtig tegenstander van een sjabloon. Uitdrukkelijke voor- en tegenstanders blijken eerder zeldzaam. Voor- en tegenstanders houden elkaar bovendien grosso modo in evenwicht. Deze vaststellingen gelden ongeacht het type document en ongeacht het type respondent.

De respondenten kregen de mogelijkheid om hun antwoord toe te lichten. Uit deze toelichtingen blijkt eveneens een genuanceerd beeld. Heel wat voorstanders geven immers aan dat hoewel een sjabloon nuttig en interessant kan zijn, dit niet ten koste mag gaan van de flexibiliteit van deze documenten. De redenering hierbij is dat groenboeken, witboeken en conceptnota's zeer uiteenlopende problematieken moeten kunnen behandelen. Bijgevolg tonen de meeste voorstanders zich in hun commentaren voorstander van een sjabloon op hoofdlijnen, dat de verschillende rubrieken niet te specifiek en detaillistisch beschrijft, maar daarentegen ruimte laat voor flexibiliteit en maatwerk in functie van het bewuste beleidsprobleem.

**Tabel 52 - Gewenste eenduidigheid over doelstellingen**

“Vindt u het belangrijk dat er meer eenduidigheid gegeven wordt over de doelstelling(en) waarvoor een groenboek/witboek/conceptnota gebruikt dient te worden?”

| Type document | Type respondent | ?   | helemaal niet | eerder niet | eerder wel | helemaal wel |
|---------------|-----------------|-----|---------------|-------------|------------|--------------|
| Groenboek     | Beleidsmaker    | •   |               |             | ••         | ••           |
|               | Stakeholder     | ••• | •             | ••          | •••        | •••          |

|             |              |   |  |     |     |     |
|-------------|--------------|---|--|-----|-----|-----|
| Witboek     | Beleidsmaker |   |  |     | ••  |     |
|             | Stakeholder  | • |  |     | ••• | ••• |
| Conceptnota | Beleidsmaker |   |  | •   | •   | ••• |
|             | Stakeholder  |   |  | ••• | ••  | •   |

Uit Tabel 52 blijkt dat de meerderheid van de respondenten, ongeacht het type document en het type respondent, het belangrijk vindt dat er meer duidelijkheid geschapen wordt over de doelstellingen waarvoor de verschillende types documenten gebruikt dienen te worden. Eén respondent geeft aan dat deze duidelijkheid, voor wat de groen- en witboeken betreft, in principe gerealiseerd wordt door de Omzendbrief VR 2012/11.

Desondanks blijkt er in de praktijk toch nog verwarring te heersen over de beoogde doelstellingen van de verschillende instrumenten. In hun commentaren geven veel respondenten aan dat het onderscheid qua doelstellingen tussen de verschillende types instrumenten voor veel mensen nog onvoldoende duidelijk is en dat het bijgevolg niet steeds evident is welk instrument het best gebruikt wordt om een bepaald doel na te streven.

De vraag stelt zich of dit gebrek aan duidelijkheid verklaard kan worden door het feit dat de meeste respondenten niet vertrouwd zijn met de Omzendbrief VR 2012/11 of door het feit dat de Omzendbrief onvoldoende duidelijkheid schept. We vroegen de beleidsmakers die betrokken waren bij de groen- en witboekprocessen daarom of zij “vertrouwd waren met de terminologische afspraken rond groen- en witboeken en conceptnota’s, zoals opgenomen in Omzendbrief VR 2012/11”.<sup>93</sup> De antwoorden op deze vraag, voorgesteld door Tabel 53, tonen een divers beeld.

**Tabel 53 - Vertrouwdheid met Omzendbrief VR 2012/11 volgens beleidsmakers**

“Bent u vertrouwd met de terminologische afspraken rond groen- en witboeken en conceptnota’s, zoals opgenomen in Omzendbrief VR 2012/11?”

| Type document | ? | helemaal niet | eerder niet | eerder wel | helemaal wel |
|---------------|---|---------------|-------------|------------|--------------|
| Groenboek     |   | ••            |             | ••         | •            |

<sup>93</sup> De vraag werd niet voorgelegd aan de beleidsmakers-respondenten die betrokken waren bij de opmaak van conceptnota’s aangezien de Omzendbrief geen duidelijkheid schept over dit type instrument. De conceptnota wordt in de Omzendbrief namelijk omschreven als een restcategorie.

> 7.3.7.2. 'Gewenste' doelstellingen

Uit de vorige paragraaf bleek dat een meerderheid van de respondenten te vinden is voor grotere duidelijk omtrent de doelstellingen waarvoor groenboeken, witboeken en conceptnota's gebruikt dienen te worden. We vroegen hen vervolgens voor welke doelstellingen de verschillende types documenten volgens hen meer gebruikt zouden moeten (kunnen) worden. Voor de verschillende types documenten en respondenten stelden we telkens een top-4 op o.b.v. de gemiddelde score<sup>94</sup>.

**Tabel 54 - Top-4 van 'gewenste' doelstellingen voor groenboeken volgens beleidsmakers**

|                                                                                            | gem. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| maatregelen en beleid/beleidsplannen in verschillende beleidsdomeinen beter coördineren    | 6,2  |
| maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidsplannen van de regering creëren | 5,4  |
| suggesties inwinnen van burgers en/of middenveld om de beleidsanalyse te verbeteren        | 5,2  |
| problemen anticiperen die zich in de toekomst waarschijnlijk zullen voordoen               | 5,2  |

**Tabel 55 - Top-4 van 'gewenste' doelstellingen voor groenboeken volgens stakeholders**

|                                                                                           | gem. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| suggesties inwinnen van burgers en/of middenveld om de beleidsanalyse te verbeteren       | 6,64 |
| middenveld informeren over de beleidsvoornemens/beleidsplannen van de regering            | 6,17 |
| het maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidsplannen beter leren kennen | 5,83 |
| maatregelen en beleid/beleidsplannen in verschillende beleidsdomeinen beter coördineren   | 5,82 |

---

<sup>94</sup> Bij gelijke gemiddelde scores wordt de doelstelling die het vaakst de hoogste score kreeg, eerst geplaatst. Indien er dan nog een ex aequo is, kijken we naar de tweede hoogste score. Enzovoort.

**Tabel 56 - Top-5<sup>95</sup> van ‘gewenste’ doelstellingen voor witboeken volgens beleidsmakers**

|                                                                                           | gem. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| problemen anticiperen die zich in de toekomst waarschijnlijk zullen voordoen              | 7    |
| maatregelen en beleid/beleids pistes in verschillende beleidsdomeinen beter coördineren   | 7    |
| de consensus binnen de regering over de grote lijnen van het beleid vastleggen            | 6    |
| de timing en organisatie van het beslissingsproces beter voorbereiden                     | 6    |
| het maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleids pistes beter leren kennen | 6    |

**Tabel 57 - Top-4 van ‘gewenste’ doelstellingen voor witboeken volgens stakeholders**

|                                                                                           | gem. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| het parlement in een vroege fase betrekken bij het beleidsproces                          | 7    |
| middenveld informeren over de beleidsvoornemens/beleids pistes van de regering            | 6,75 |
| maatregelen en beleid/beleids pistes in verschillende beleidsdomeinen beter coördineren   | 6,5  |
| het maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleids pistes beter leren kennen | 6,5  |

**Tabel 58 - Top-4 van ‘gewenste’ doelstellingen voor conceptnota’s volgens beleidsmakers**

|                                                                                         | gem. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------|
| de consensus binnen de regering over de grote lijnen van het beleid vastleggen          | 6,6  |
| de timing en organisatie van het beslissingsproces beter voorbereiden                   | 6,4  |
| middenveld informeren over de beleidsvoornemens/beleids pistes van de regering          | 5,6  |
| maatregelen en beleid/beleids pistes in verschillende beleidsdomeinen beter coördineren | 5,6  |

<sup>95</sup> De in de vorige voetnoot beschreven regel liet geen onderscheid toe tussen de nummers 3, 4 en 5 in de ranking. Deze drie doelstellingen staan met andere woorden op een gedeelde derde plaats.



**Tabel 59 - Top-4 van 'gewenste' doelstellingen voor conceptnota's volgens stakeholders**

|                                                                                           | gem. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| het maatschappelijk draagvlak voor de beleidsvoornemens/beleidsplantes beter leren kennen | 6,2  |
| middenveld informeren over de beleidsvoornemens/beleidsplantes van de regering            | 6    |
| maatregelen en beleid/beleidsplantes in verschillende beleidsdomeinen beter coördineren   | 5,8  |
| suggesties inwinnen van burgers en/of middenveld om de beleidsanalyse te verbeteren       | 5,67 |

Opvallend is dat de respondenten het blijkbaar allemaal wenselijk vinden dat groenboeken, witboeken en conceptnota's meer gebruikt zouden moeten (kunnen) worden om maatregelen uit verschillende beleidsdomeinen beter te coördineren. Deze doelstelling vinden we terug in elke top-4, ongeacht het type document en ongeacht het type respondent.

Voorts valt het op dat de *stakeholders* weinig differentiëren tussen de verschillende types documenten in termen van 'gewenste' doelstellingen. Wanneer we de drie groepen stakeholders onderling vergelijken, valt het op dat zij er alle drie een erg vergelijkbare top-4 op nahouden, met dezelfde doelstellingen, zij het niet steeds in dezelfde volgorde. Het betreft de doelstellingen m.b.t. het coördineren van beleid, het informeren van het middenveld, het leren kennen van het maatschappelijk draagvlak, en het inwinnen van suggesties<sup>96</sup>.

Bij de beleidsmakers blijkt er daarentegen wel een sterk onderscheid te zijn tussen de verschillende types documenten in termen van 'gewenste' doelstellingen. De consensus vastleggen binnen de regering, staat bijvoorbeeld op de eerste plaats in de top-4 van gewenste doelstellingen voor conceptnota's, terwijl deze doelstelling niet voortkomt in de top-4 van de groenboeken. Bovendien leggen de beleidsmakers veel minder nadruk op de doelstellingen die zo belangrijk waren voor de stakeholders. Mogelijks zijn ze van oordeel dat deze doelstellingen actueel reeds in voldoende mate gerealiseerd worden. Samenvattend kunnen we stellen dat beleidsmakers en stakeholders duidelijk van mening verschillen wat betreft de 'gewenste' doelstellingen voor de drie types documenten.

<sup>96</sup> Deze laatste doelstelling komt strikt genomen niet voor in de top-4 van 'gewenste' doelstellingen voor witboeken volgens stakeholders, maar staat er wel op een vijfde plaats met een erg hoge gemiddelde score van 6,25.

> 7.3.7.3. *Wenselijkheid van het vaker gebruiken van groenboeken, witboeken en conceptnota's*

We vroegen de respondenten aan te geven in welke mate zij het wenselijk vinden dat groenboeken, witboeken en conceptnota's in de toekomst vaker gebruikt zouden worden. Tabel 60 toont het resultaat van deze bevraging. Uit deze tabel blijkt dat de meeste respondenten, beleidsmakers zowel als stakeholders, gematigd voorstander zijn van een frequenter gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's.

**Tabel 60 - Wenselijkheid van het vaker gebruiken van groenboeken, witboeken en conceptnota's**

“Vindt u dat dit instrument in de toekomst vaker gebruikt zou moeten worden?”

| Type document | Type respondent | ?           | helemaal niet | eerder niet | eerder wel | helemaal wel |
|---------------|-----------------|-------------|---------------|-------------|------------|--------------|
| Groenboek     | Beleidsmaker    | ••          |               | •           | •          | •            |
|               | Stakeholder     | •           | •             | •           | •••••      | •••••        |
| Witboek       | Beleidsmaker    |             |               |             | ••         |              |
|               | Stakeholder     | ••••<br>••• |               |             |            |              |
| Conceptnota   | Beleidsmaker    | •           |               | •           | ••         | •            |
|               | Stakeholder     | •           |               |             | ••••       | •            |

> 7.4. **Besluit**

Dit surveyonderzoek had betrekking op een beredeneerde selectie van zestien beleidsprocessen waarin gebruikt gemaakt werd van een groenboek, witboek, conceptnota en/of andere documentsvariant. De vragenlijst was gericht aan beleidsambtenaren die een centrale rol speelden in de opmaak van het document in kwestie en aan een selectie van organisaties of stakeholders die betrokken waren in het consultatie- en/of adviesproces rond het document. In totaal was het aantal deelnemers aan de survey eerder beperkt: er namen 40 respondenten deel aan deze survey, waarvan 15 beleidsambtenaren en 25 stakeholders. We benadrukken dan ook dat de bevindingen van dit surveyonderzoek een genuanceerde interpretatie vergen. De responsgraad bedroeg 71% voor beleidsambtenaren, 41% voor stakeholders en 49% in het algemeen.

De respondenten werden bevraagd naar hun ervaringen en hun meningen over het gebruik van deze documenten en over het verloop van de beleidsprocessen. Hierbij ging de aandacht in het bijzonder naar de beoogde doelstellingen van het gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's en de bereikte resultaten, naar de aanwezigheid van randvoorwaarden voor succesvol gebruik van groen- en witboeken en conceptnota's, en naar het verloop van de schrijf- en consultatieprocessen. In wat volgt zetten we de meest markante vaststelling op een rij.

#### ***Welke doelstelling beoogt men met het gebruik van deze documenten?***

Op basis van onze literatuurstudie stelden we een lijst van negen mogelijke doelstellingen op. We vroegen de beleidsmakers aan te geven in welke mate elk van deze negen doelstellingen volgens hen de aanleiding vormde voor de opmaak van het document in kwestie.

Uit de resultaten blijkt dat groen- en witboeken hoog scoren op veel doelstellingen. Voor groenboeken scoren zeven van de negen doelstellingen gemiddeld hoger dan 5 op 7. Voor witboeken geldt dat voor zes van de negen doelstellingen. Mogelijks wijst dit erop dat beleidsmakers enigszins onzeker zijn over de beoogde doelstellingen van deze types documenten.<sup>97</sup>

Wanneer we focussen op de hoogste scores, stellen we vast dat **groenboeken** het hoogst scoren op 'suggesties inwinnen'. Deze vaststelling strookt met onze theoretische verwachtingen. We verwachten immers van een groenboek dat het gevolgd wordt door een brede consultatieronde bij stakeholders, waarbij nieuwe informatie, ideeën en inzichten aan het licht kunnen komen, die de beleidsmakers vervolgens kunnen gebruiken om het beleid beter te onderbouwen.

**Witboeken** scoren het hoogst op de doelstellingen m.b.t. gecoördineerd beleid en transparant beleid. Dat witboeken hoog scoren op transparant beleid is geen verrassing. Vanuit de theorie verwachtten we immers dat een regering witboeken gebruikt als beleidsverklaring, om de burgers en het middenveld in te lichten over de door haar gekozen beleidsoptie.

**Conceptnota's** scoren het hoogst op de doelstelling m.b.t. het vastleggen van de consensus binnen de regering over de grote lijnen van het beleid en het laagst op de doelstelling m.b.t. het inwinnen van suggesties. Deze

---

<sup>97</sup> Dit wordt bevestigd door de antwoorden op de vraag "Vindt u het belangrijk dat er meer eenduidigheid gegeven wordt over de doelstelling(en) waarvoor een groenboek/witboek/conceptnota gebruikt dient te worden?" Beleidsmakers antwoordden overwegend bevestigend op deze vraag voor wat betreft groenboeken en witboeken.

vaststellingen bevestigen wat we reeds vermoedden, namelijk dat conceptnota's vaak eerder politieke documenten zijn dan zuivere consultatiedocumenten.

Voorts stellen we vast dat de meningen van de respondenten over een aantal stellingen m.b.t. conceptnota's sterk uiteenlopen. Wellicht is de conceptnota een type document dat in de praktijk voor veel verschillende doeleinden gebruikt wordt, hetgeen strookt met de status als restcategorie die conceptnota's toebedeeld krijgen in de Omzendbrief VR 2012/11.

#### ***Welke resultaten realiseert men met het gebruik deze documenten?***

Op basis van onze literatuurstudie stelden we een lijst van elf mogelijke resultaten op. We vroegen de beleidsmakers en de stakeholders aan te geven in welke mate deze resultaten volgens hen bereikt werden. Een algemene vaststelling is dat de stakeholders de resultaten over het algemeen kritischer beoordelen dan de beleidsmakers.

Bij **groenboeken** werd het inwinnen van suggesties van burgers en/of middenveld om de beleidsanalyse te verbeteren als belangrijkste doelstelling ingeschat. Werde deze doelstelling ook bereikt? Zowel beleidsmakers als stakeholders geven aan dat beleidsmakers inderdaad nuttige en vernieuwende beleidssuggesties ontvingen. De bewering dat de beleidspistes ook effectief verbeterd werden o.b.v. deze suggesties, krijgt een matige score, zowel van stakeholders als van beleidsmakers. Daarnaast blijken groenboeken ook bij te dragen tot het informeren van burgers en middenveld over de beleidsvoornemens van de regering.

Bij **witboeken** werden de doelstellingen m.b.t. gecoördineerd beleid en transparant beleid als belangrijkste doelstellingen ingeschat. Op de vraag of de doelstelling van transparant beleid gerealiseerd werd, geven noch de beleidsmakers, noch de stakeholders een consistent en overtuigend antwoord. De vraag of de doelstelling van gecoördineerd beleid ook effectief bereikt werd, kent een fundamenteel ander antwoord volgens beleidsmakers, die eerder positief zijn, en stakeholders, die eerder negatief zijn.

Bij **conceptnota's** werd het inwinnen van suggesties van burgers en/of middenveld om de beleidsanalyse te verbeteren als minst belangrijke doelstelling ingeschat. Nochtans geven zowel beleidsmakers als stakeholders aan dat beleidsmakers wel degelijk nuttige en vernieuwende beleidssuggesties ontvingen. Deze suggesties blijken echter slechts in sommige gevallen te leiden tot bijsturing van de beleidsvoornemens van de regering. Deze terughoudendheid inzake bijsturing van het beleid is mogelijk

ingegeven door een bezorgdheid om het politieke compromis, dat in de schoot van de regering bereikt werd, niet op losse schroeven te zetten.

### ***Welke actoren zijn betrokken bij het schrijven van deze documenten?***

We vroegen de beleidsmakers aan te geven in welke mate actoren van het eigen beleidsdomein (ambtenaren, kabinetsmedewerkers, onafhankelijke experts en middenveld) betrokken waren bij het schrijven van het document in kwestie. Uit onze bevraging blijkt dat, ongeacht het type document, ambtenaren en kabinetsmedewerkers bijna altijd matig tot sterk betrokken waren. Onafhankelijke experts worden nooit betrokken bij het schrijfproces, en actoren uit het middenveld slechts heel uitzonderlijk.

We vroegen de beleidsmakers eveneens aan te geven of ambtenaren en kabinetsmedewerkers van andere beleidsdomeinen meegeschreven hadden aan het document. Uit de bevraging blijkt dat conceptnota's het vaakst tot stand komen via beleidsdomeinoverschrijdende schrijf-inspanningen. Deze vaststelling is enigszins verbazend, aangezien het coördineren van maatregelen in verschillende beleidsdomeinen als een belangrijk doel ingeschat werd voor witboeken en groenboeken, en als een eerder onbelangrijk doel voor conceptnota's.

### ***Consultaties***

Uit onze bevraging blijkt dat in het kader van nagenoeg alle documenten consultaties georganiseerd of adviezen ingewonnen werden, hetzij tijdens de opmaak van het document in kwestie, hetzij na de publicatie ervan, hetzij in beide periodes.

Wat betreft de gehanteerde ***consultatiemethoden***, kunnen we vaststellen dat de traditionele consultatiemethoden nog steeds het vaakst gebruikt worden, maar dat beleidsmakers in de Vlaamse overheid ook gebruik maken van meer innovatieve consultatietechnieken. De formele adviesvraag aan de strategische adviesraden en het raadplegen van individuele stakeholders en experts zijn namelijk met voorsprong de meest gehanteerde consultatiemethoden, op enige afstand gevolgd door focusgroepen en circulation-for-comment-procedures.

Voorst blijkt uit onze bevraging dat beleidsmakers in bijna de helft van de beleidsprocessen ***spontane schriftelijke reacties*** ontvingen van stakeholders naar aanleiding van de publicatie van het/de betreffende groenboek, witboek of conceptnota. Stakeholders hebben echter het gevoel dat er slechts matig tot weinig rekening gehouden werd met hun

reacties. Dit geldt niet enkel voor hun spontane schriftelijke reacties, maar ook voor de input die ze leverden in het kader van de consultaties.

Stakeholders geven over het algemeen aan dat zij, wanneer zij geconsulteerd worden, ook wensen dat er voldoende politieke openheid en bereidheid is bij de bevoegde beleidsmakers om daadwerkelijk rekening te houden met de resultaten van de consultaties. Schijnbetrokkenheid wordt als frustrerend, tijdrovend en overbodig ervaren.

***Wat zijn randvoorwaarden voor succesvol gebruik van deze documenten?***

Op basis van onze literatuurstudie stelden we een lijst van dertien mogelijke randvoorwaarden voor het succesvol gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's op. Veel van de mogelijke randvoorwaarden hebben betrekking op het **consultatieproces** rond het document in kwestie. Deze randvoorwaarden kunnen geclusterd worden in een aantal categorieën, namelijk:

- Voldoende tijd om te consulteren en te reageren
- Evenwichtige betrokkenheid van stakeholders
- Voldoende beleidsruimte om rekening te houden met suggesties
- Feedback aan stakeholders
- Middelen en capaciteit voor consultaties
- Transparant proces

We vroegen de beleidsmakers en de stakeholders aan te geven in welke mate deze mogelijke randvoorwaarden volgens hen aanwezig waren. De manier waarop de aan- of afwezigheid van deze randvoorwaarden beoordeeld wordt, varieert sterk tussen types documenten en tussen beleidsmakers en stakeholders.

Bij groenboeken blijken stakeholders en beleidsmakers sterk van mening te verschillen over de vraag of de groep van geconsulteerde actoren evenwichtig samengesteld was en over de vraag of stakeholders voldoende feedback kregen over waarom er al dan niet rekening gehouden werd met hun suggesties. Stakeholders schatten beide randvoorwaarden beduidend kritischer in dan beleidsmakers. Bij conceptnota's worden diezelfde randvoorwaarden dan weer gematigd positief beoordeeld door de stakeholders. Bij conceptnota's lijkt het schoentje voornamelijk te knellen op het gebied van politieke openheid om rekening te houden met de suggesties van stakeholders.

In een volgende stap probeerden we een samenhang te ontdekken tussen de gepercipieerde aan- of afwezigheid van bepaalde randvoorwaarden enerzijds

en de gepercipieerde meerwaarde van of tevredenheid over het gebruik van het document anderzijds.

Uit deze analyse bleek dat de volgende randvoorwaarden als belangrijke determinanten beschouwd kunnen worden voor het succesvol gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's:

- Burgers en middenveld hadden voldoende tijd om te reageren op het document.
- De groep van geconsulteerde actoren was evenwichtig samengesteld.
- Er was voldoende politieke openheid om rekening te houden met suggesties van burgers en/of middenveld
- Burgers en/of middenveld hebben feedback gekregen over waarom er al dan niet rekening gehouden werd met hun suggesties.
- Er was voldoende tijd om te consulteren.

Met andere woorden, respondenten die tevreden waren over het gebruik van het document gaven over het algemeen hoge scores op deze randvoorwaarden, terwijl ontevreden respondenten over het algemeen lage scores gaven op deze randvoorwaarden.





## 8. Conclusies en aanbevelingen

Het nut en het potentieel van groenboeken, witboeken en conceptnota's wordt erkend door belangrijke actoren in het Vlaamse politiek-bestuurlijke landschap. Het Vlaams Parlement noemde het werken met groen- en witboeken een belangrijke vernieuwing, die ervoor zorgt dat beslissingen beter voorbereid, onderbouwd en gecommuniceerd worden (Vlaams Parlement, 02.02.2012). Ook de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen heeft het voornemen van de Vlaamse regering om meer gebruik te maken van groen- en witboeken meermaals positief onthaald als manier om het parlement en de maatschappelijke actoren actiever, transparanter en vroeger bij de beleidsontwikkeling te betrekken (SERV, 01.06.2011). Uit het regeerakkoord 2014-2019 blijkt bovendien dat de huidige Vlaamse regering groen- en witboeken en conceptnota's wenst te blijven gebruiken om vroeger adviezen in te winnen en een bredere participatie te realiseren. Ook de survey die georganiseerd werd in het kader van dit onderzoek toont aan dat de overgrote meerderheid van respondenten, zowel beleidsmakers als belanghebbenden, voorstander is van het vaker gebruiken van groenboeken, witboeken en conceptnota's.

Dit wil echter niet zeggen dat de manier waarop deze instrumenten momenteel ingevuld en gebruikt worden niet voor verbetering vatbaar kan zijn. Het betreft immers een relatief recente praktijk in Vlaanderen. De overkoepelende doelstelling van dit onderzoek was daarom om na te gaan onder welke voorwaarden groenboeken, witboeken en conceptnota's bruikbare instrumenten zijn bij de voorbereiding van beleid. Om dit te onderzoeken inventariseerden we de groenboeken, witboeken en conceptnota's die onder de vorige Vlaamse regering (2009-2014) opgemaakt werden, voerden we een inhoudsanalyse uit op een selectie van zestien van deze documenten, hielden we een bevraging bij beleidsmakers en belanghebbenden die betrokken waren bij de beleidsprocessen rond diezelfde zestien documenten, en bestudeerden we twee groenboek(-witboek)processen van naderbij.

In dit afsluitende hoofdstuk maken we een koppeling tussen de inzichten die voortvloeien uit de stocktaking, de inhoudsanalyse, de casestudies en de survey. We zetten hierbij de belangrijkste aandachtspunten m.b.t. de totstandkoming, de inhoud en het gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota's op een rij en formuleren enkele aanbevelingen ter verbetering.

## Transparantie

Eén van de voornaamste functies van groen- en witboeken die door de wetenschappelijke literatuur aangehaald worden, is transparantie. Via de publicatie van een groenboek, witboek of conceptnota kan de regering haar volksvertegenwoordigers, burgers en middenveld informeren over de beleidspiste(s) die de regering overweegt. Transparantie is niet alleen een doel op zich, maar ook een noodzakelijke voorwaarde opdat parlementsleden en belanghebbenden zouden kunnen reageren op de beleidspistes die de regering overweegt (OECD, 2003, p. 15).

Het is bijgevolg van cruciaal belang dat groen- en witboeken actief bekend gemaakt worden onder het middenveld, het parlement en de bevolking. In de twee groenboek(-witboek)processen die van naderbij bestudeerd werden, gebeurde die actieve bekendmaking als volgt: de documenten werden rechtstreeks bezorgd aan het Vlaams Parlement en aan de belangrijkste stakeholders en adviesraden, en werden publiek bekend gemaakt op een website.

Groen- en witboeken worden momenteel gepubliceerd via de websites van diverse Vlaamse departementen en agentschappen, via vlaanderen.be en/of via de website van het Vlaams Parlement. Er bestaat voorlopig echter nog geen centraal platform dat een overzicht biedt van alle Vlaamse groen- en witboeken. Een dergelijke centrale website zou de transparantie t.a.v. de burgers en het middenveld nochtans ten goede kunnen komen. Het zou bovendien eventueel gelinkt kunnen worden aan een consultatieplatform dat burgers toelaat om online te reageren op groen- en witboeken (cf. infra). In de Beleidsnota 2014-2019 Algemeen Regeringsbeleid heeft de Vlaamse regering al aangegeven te werken aan de uitbouw van een dergelijk platform.

We raden beleidsmakers aan om voldoende ruchtbaarheid te geven aan de publicatie van groen- en witboeken en conceptnota's, bv. door het document in kwestie openbaar te maken op een officiële website, door persberichten te publiceren, door het Parlement, strategische adviesraden en belangrijke belanghebbenden rechtstreeks aan te schrijven, etc.

We zien ook voordelen in de geplande ontwikkeling van een centraal online platform waarop alle Vlaamse groen- en witboeken gepubliceerd kunnen worden en dat burgers toelaat om online te reageren op de documenten.

Uit de stocktaking blijkt dat alle groen- en witboeken uit de regeerperiode 2009-2014 publiek beschikbaar zijn. Een groot deel (41%) van de conceptnota's blijkt echter niet publiek beschikbaar te zijn. Dit wijst erop

dat conceptnota's niet altijd gebruikt worden ter bevordering van de transparantie en het maatschappelijk debat omtrent het beleid. We beschouwen dit als een gemiste kans. We komen hier zo meteen nog op terug.

### **Consultatiemethoden & evenwichtige betrokkenheid van stakeholders**

Uit onze bevraging blijkt dat in het kader van nagenoeg alle documenten consultaties georganiseerd of adviezen ingewonnen werden, hetzij tijdens de opmaak van het document in kwestie, hetzij na de publicatie ervan, hetzij in beide periodes. De methoden die hiervoor met voorsprong het vaakst gebruikt worden, zijn de formele adviesvraag aan strategische adviesraden en het raadplegen van individuele stakeholders en experts. Daarnaast zien we dat beleidsmakers in de Vlaamse overheid ook, zij het minder frequent, gebruik maken van meer innovatieve consultatiemethoden zoals focusgroepen en circulation-for-comment-procedures.

De hierboven vermelde traditionele consultatiemethoden geven vooral de *usual suspects* zoals de gevestigde belangenorganisaties toegang tot het beleidsproces. Het is echter belangrijk om te streven naar een evenwichtige betrokkenheid van stakeholders en om ook ondervertegenwoordigde doelgroepen te betrekken bij het beleidsproces.

We raden beleidsmakers in de Vlaamse overheid daarom aan om consultatie via traditionele kanalen te combineren met innovatieve, open consultatietechnieken. Met 'open' consultaties bedoelen we georganiseerde adviesmomenten die toegankelijk zijn voor alle geïnteresseerde groepen. Via meer open technieken zoals publieke internetconsultaties of burgerdebatten kunnen meerdere actoren toegang krijgen tot het beleidsproces.

De Consultatiecode, die ontwikkeld werd door de Dienst Wetsmatiging van het Departement Bestuurszaken, en die kwaliteitscriteria en goede praktijken bundelt over hoe consultaties het best georganiseerd kunnen worden, heeft reeds aandacht voor dergelijke open vormen van consultatie. Uit het SBOV-rapport van Bossens et al. (2014) bleek echter dat deze Consultatiecode op het moment van de bevraging matig tot slecht bekend was bij beleidsambtenaren in de Vlaamse overheid.

Het verdient daarom aanbeveling om deze Consultatiecode beter bekend te maken en te promoten bij beleidsambtenaren en kabinetsmedewerkers in de Vlaamse overheid.

## **Betrokkenheid van het Vlaams Parlement**

Eén van de specifieke onderzoeksvragen van dit onderzoek was te achterhalen wat de rol van het Vlaams Parlement is in de totstandkoming van groen- en witboeken. In de twee cases die van naderbij bestudeerd werden, bleek de rol van het Parlement sterk te verschillen. In het proces rond het Groenboek Zesde Staatshervorming was het Parlement weinig actief: de publicatie van het groenboek werd weliswaar gevolgd door een bespreking in meerdere parlementaire commissies, maar de debatten waren erg bescheiden. In het proces rond het Groenboek en het Witboek Interne Staatshervorming was het Parlement wel erg actief, in de zin dat er in de Commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur tal van hoorzittingen georganiseerd werden, zowel in de aanloop naar het groenboek als in de aanloop naar het witboek. Deze debatten hebben ongetwijfeld bijgedragen tot de transparantie en het maatschappelijke debat rond de beleidsissues in kwestie. De rechtstreekse doorwerking van deze debatten in het uiteindelijke besluitvormingsproces bleek echter minimaal.

Vanuit strategisch oogpunt kan het nochtans verstandig zijn om een consensus te zoeken over het beleidsissue in kwestie, die de grenzen van meerderheid en oppositie overschrijdt. De beleidsproblemen die via groen- en witboeken aangekaart worden, zijn immers vaak problemen die een lange termijn aanpak vergen. Er zullen bijgevolg vaak meerdere regeerperiodes (van wellicht variërende samenstelling) nodig zijn om deze lange termijn doelstellingen te realiseren. In die zin kan het aangewezen zijn om, tenminste over de probleemdefinitie en de oorzaken, een parlementaire consensus te creëren die ruimer is dan de huidige parlementaire meerderheid.

Betrokkenheid van het Parlement bij de totstandkoming van groen- en witboeken is cruciaal vanuit democratisch oogpunt. Parlementaire debatten over groen- en witboeken kunnen bijdragen tot de transparantie van het beleidsproces en tot het maatschappelijke debat. In het kader van beleidsproblemen die een lange termijn aanpak vergen, verdient het eveneens aanbeveling om te streven naar een ruime consensus in het parlement over de probleemdefinitie en de oorzaken van het probleem.

## **Beleidsruimte en ruimte voor alternatieve beleidsopties**

Uit onze inhoudsanalyse bleek dat in de meeste documenten, ongeacht het type document, reeds een bepaalde geprefereerde beleidsvisie naar voren geschoven wordt, zonder dat daar systematisch alternatieve beleidsopties naast geplaatst worden. Van witboeken en conceptnota's

verwachtten we dit. Van groenboeken niet. Het gevolg hiervan is dat het onderscheid qua rol en doelstellingen tussen de verschillende types documenten vervaagt. We komen hier zo meteen op terug. Eerst gaan we in op de verklaring voor de afwezigheid van alternatieve beleidsopties in groenboeken.

Van conceptnota's verwachtten we geen systematische vergelijking van alternatieve beleidsopties. Conceptnota's, zo gaven enkele ervaringsdeskundigen aan, zijn immers vaak geen zuivere consultatiedocumenten, maar eerder politieke documenten die gebruikt worden om de consensus die bereikt werd in de schoot van de regering in een vroeg stadium van het beleidsproces op papier te zetten. Ook van witboeken verwachtten we geen systematische vergelijking van alternatieve beleidsopties. Witboeken worden volgens de theorie immers gebruikt als beleidsverklaring waarin de regering haar burgers en middenveld informeert over de door haar gekozen beleidsoptie. Van een groenboek verwachten we vanuit de theorie wél dat het een aantal beleidsalternatieven voorstelt en tegen elkaar afweegt. Bij de publicatie van een groenboek heeft de regering in principe nog geen keuze gemaakt voor een bepaalde beleidspiste.

Toch stelden we in de inhoudsanalyse vast dat de meeste groenboeken zich beperken tot een uiteenzetting van de beleidsvisie en aanpak die geprefereerd wordt door de minister, zonder alternatieve beleidspistes te presenteren.<sup>98</sup> In de case van de interne staatshervorming lag de verklaring hiervoor in het feit dat de grote krijtlijnen en doelstellingen van de interne staatshervorming reeds vastlagen in het regeerakkoord en de beleidsnota. Het zou volgens de beleidsmakers “weinig logisch en consequent zijn wanneer in het groenboek ook oplossingsrichtingen vermeld zouden staan die in zouden gaan tegen de principes van het regeerakkoord” (“Repliek op de adviezen van (sector)organisaties en adviesorganen”, 2010). Suggesties van stakeholders konden bijgevolg ook enkel in overweging genomen worden als ze verzoenbaar waren met de principes van het regeerakkoord.

Deze logica, die mogelijks ook geldt voor een aantal andere groenboeken, is begrijpelijk maar haalt de meerwaarde van een groenboek deels onderuit en zorgt ervoor dat het onderscheid tussen groen- en witboeken vertroebelt. Het gevolg voor stakeholders is dat ze vaak niet weten wat ze mogen verwachten van het consultatieproces rond een groenboek: is de beleidsvisie die voorgesteld wordt in het groenboek reeds beslist beleid of is er nog ruimte voor discussie? Welke elementen staan al onherroepelijk vast

---

<sup>98</sup> Enkel in het Groenboek Zesde Staatshervorming worden systematisch alternatieve beleidsopties naast elkaar geplaatst.

en over welke valt nog te discussiëren? Uit onze survey bleek bovendien dat stakeholders, wanneer zij geconsulteerd worden, ook wensen dat er voldoende politieke openheid en bereidheid is bij de bevoegde beleidsmakers om daadwerkelijk rekening te houden met de resultaten van de consultaties. Indien dit niet geval is, wordt de consultatie vaak ervaren als frustrerend, tijdrovend en overbodig.

Indien er geen of nauwelijks beleidsruimte is om rekening te houden met de resultaten van de consultaties, kan de meerwaarde van een groenboek in vraag gesteld worden. We stellen dan ook voor om groenboeken voor te behouden voor beleidsproblemen waarbij de contouren van het regeerakkoord of de beleidsnota nog voldoende marge laten voor alternatieve beleidsopties.

We raden beleidsmakers daarenboven aan om aan het begin van het consultatieproces duidelijkheid te creëren t.a.v. de stakeholders over wat ze mogen verwachten van het consultatieproces: Welke elementen van het beleid staan al onherroepelijk vast en over welke valt nog te discussiëren?

### **Onduidelijk onderscheid tussen types documenten**

Uit de survey blijkt dat de meerderheid van de respondenten, ongeacht het type document en het type respondent, het belangrijk vindt dat er meer duidelijkheid geschapen wordt over de doelstellingen waarvoor groenboeken, witboeken en conceptnota's gebruikt dienen te worden. In hun commentaren geven veel respondenten aan dat het onderscheid qua doelstellingen tussen de verschillende types instrumenten voor veel mensen nog onvoldoende duidelijk is.

Het gevolg voor stakeholders is dat ze vaak niet weten wat ze mogen verwachten van het consultatieproces (cf. supra). Het gevolg voor beleidsmakers is dat het niet steeds duidelijk is welk instrument het best gebruikt wordt om een bepaald doel na te streven. In de Omzendbrief VR 2012/11 wordt in principe duidelijkheid geschapen over de doelstellingen van groen- en witboeken. De rol en doelstellingen van conceptnota's worden echter niet gespecificeerd in de Omzendbrief.

In de Omzendbrief VR 2012/11 wordt in principe duidelijkheid geschapen over de doelstellingen van groen- en witboeken. We raden daarom aan om de bepalingen van deze Omzendbrief beter bekend te maken bij beleidsambtenaren en kabinetsmedewerkers in de Vlaamse overheid.

Daarnaast verdient het aanbeveling om ook de rol en doelstellingen van conceptnota's, die door de Omzendbrief VR 2012/11 momenteel behandeld worden als een restcategorie, duidelijker af te lijnen (cf. infra).

### **Onduidelijkheid over de rol van conceptnota's**

De status van de conceptnota als restcategorie in de Omzendbrief weerspiegelt zich in een divers gebruik van het instrument in de praktijk. Ten eerste stelden we vast dat, hoewel het grootste deel van de conceptnota's publiek beschikbaar is, dit niet het geval is voor 41% van de conceptnota's uit de regeerperiode 2009-2014. Ten tweede bleek uit onze survey duidelijk dat het inwinnen van suggesties niet de prioritaire doelstelling is bij de opmaak van conceptnota's. Desondanks blijken conceptnota's in veel gevallen wel degelijk aanleiding te geven tot consultaties en tot nuttige suggesties van stakeholders. De mate waarin die consultaties leiden tot aanpassing of verbetering van het beleid, verschilt dan weer sterk van geval tot geval.

De praktijk van conceptnota's in Vlaanderen is erg divers. Het gevolg hiervan is dat het zowel voor beleidsmakers als voor stakeholders onduidelijk is waarvoor dit instrument nu precies dient en wat ze ervan kunnen verwachten. Het is o.i. dan ook aanbevelenswaardig om de rol van conceptnota's duidelijker te maken en om het verschil met groenboeken en witboeken helderder af te lijnen.

We stellen de volgende criteria voor om de rol van conceptnota's duidelijker af te lijnen:

- Indien een conceptnota bedoeld is om publiek beschikbaar gemaakt te worden en om brede consultaties rond te organiseren, zou men dit document o.i. best een discussienota noemen in plaats van een conceptnota.
- Indien het document in kwestie niet prioritair bedoeld is om publiek beschikbaar gemaakt te worden en om breed te consulteren, maar eerder om de politieke consensus in de schoot van de regering te bezegelen en om eventueel selectieve

consultaties te organiseren, zou men het document een conceptnota kunnen noemen.

- De termen 'groenboek' en 'witboek' reserveren we voor documenten met een brede scope (en gericht op een langere termijn). De termen 'discussienota' en 'conceptnota' zijn bedoeld voor (kortere) documenten met een meer afgebakende en beperktere scope (en gericht op kortere termijn). In tabel 61 geven we een overzicht van ons voorstel voor het gebruik van terminologie.

**Tabel 61 - Voorstel voor gebruik terminologie**

|               | Primair doel =<br>consulteren | Primair doel =<br>informer<br>over politieke<br>consensus | Brede scope<br>(+ lange<br>termijn) | Afgebakende<br>scope<br>(+ korte<br>termijn) |
|---------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------|
| Groenboek     | X                             |                                                           | X                                   |                                              |
| Witboek       |                               | X                                                         |                                     |                                              |
| Discussienota | X                             |                                                           |                                     | X                                            |
| Conceptnota   |                               | X                                                         |                                     |                                              |

## Feedback

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat het belangrijk is dat beleidsmakers feedback geven aan geconsulteerde stakeholders over waarom er al dan niet rekening gehouden wordt met hun suggesties en adviezen. Op die manier geven de beleidsmakers aan dat ze nagedacht hebben over de inbreng van de stakeholders en kan het begrip voor de gekozen beleidsaanpak vergroot worden.

In één van de twee cases die van naderbij bestudeerd werden, werden stakeholders uitgebreid van feedback voorzien. De talrijke reacties en adviezen werden bestudeerd, opmerkingen en suggesties werden thematisch gebundeld en beantwoord, en via twee omvattende documenten werden deze antwoorden gecommuniceerd aan alle stakeholders die input geleverd hadden.

Uit de survey blijkt echter dat stakeholders de mate waarin zij van feedback worden voorzien over de door hen geleverde adviezen over het algemeen beschouwen als één van de belangrijkste pijnpunten van het beleidsproces.



We raden beleidsmakers daarom aan om stakeholders steeds gemotiveerde feedback te bezorgen over hun adviezen wanneer zij geconsulteerd worden in het kader van een groenboek, witboek of conceptnota, of wanneer zij spontane adviezen leveren op deze documenten.

### **Voldoende tijd om te consulteren en te reageren**

Het formuleren van een goed onderbouwd en gedragen advies vergt tijd. Deze tijd is nodig om voldoende informatie in te winnen en om draagvlak te verwerven bij de achterban van de organisatie die het advies formuleert (Fobé et al., 2009, 159).

Uit de analyse van onze surveydata bleek bovendien dat ‘voldoende tijd om te reageren’ en ‘voldoende tijd om te consulteren’ als belangrijke determinanten beschouwd kunnen worden voor het succesvol gebruik van groenboeken, witboeken en conceptnota’s.

We raden beleidsmakers daarom aan om voldoende tijd uit te trekken voor de organisatie van consultaties in het kader van groenboeken, witboeken en conceptnota’s en om geconsulteerde actoren voldoende tijd te bieden om hun adviezen te formuleren. Dit komt de kwaliteit van de adviezen ten goede.

### **Inschatting van effecten**

Uit onze inhoudsanalyse bleek dat slechts een kleine minderheid van de bestudeerde documenten een systematische inschatting maakt van de positieve en negatieve effecten van beleidsopties en eventuele bijbehorende acties. Een dergelijke effectenanalyse zou de transparantie van het beleidsproces t.a.v. de burgers en het middenveld nochtans kunnen vergroten. Het geeft belanghebbenden inzicht in de voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties. Dit kan de kwaliteit van het maatschappelijke debat ten goede komen en kan helpen om eventuele weerstanden t.o.v. de door de regering geprefereerde beleidsoptie weg te werken.

Anderzijds is het ook mogelijk dat beleidsmakers de input van stakeholders nodig hebben om meer inzicht te krijgen in de voor- en nadelen van verschillende beleidsopties. De inschatting van effecten zou dus deel kunnen uitmaken van de vraag die aan stakeholders gesteld

wordt naar aanleiding van een groenboek. Maar ook dan kan het o.i. nuttig zijn om in het groenboek tenminste al een aanzet te geven tot inschatting van effecten.

We raden beleidsmakers dan ook aan om in groenboeken en witboeken meer aandacht te schenken aan de inschatting van effecten van voorgestelde beleidsopties en van eventuele bijbehorende acties.

### Sjabloon

Via onze vragenlijst vroegen we aan beleidsmakers en stakeholders in welke mate zij heil zagen in de uitwerking van een sjabloon dat beleidsmakers kunnen hanteren ter ondersteuning van de opmaak van groenboeken, witboeken, resp. conceptnota's. Een mogelijk voordeel van het gebruik van een dergelijk sjabloon zou o.i. kunnen liggen in het zuiverder gebruik van deze instrumenten. Bovendien zou een sjabloon kunnen helpen om het personeel van ministeriële kabinetten, dat een relatief groot verloop kent, op korte termijn vertrouwd te maken met het proces van regelgevingsopmaak.

De meeste respondenten van onze survey hadden geen uitgesproken positieve of negatieve mening over de eventuele meerwaarde van een sjabloon. Voor- en tegenstanders hielden elkaar bovendien in evenwicht. Die vaststelling geldt ongeacht het type document en ongeacht het type respondent. Heel wat respondenten gaven in hun commentaren aan dat hoewel een sjabloon nuttig en interessant kan zijn, dit niet ten koste mag gaan van de flexibiliteit van groenboeken, witboeken en conceptnota's. De redenering hierbij is dat deze types documenten zeer uiteenlopende problematieken moeten kunnen behandelen. Een sjabloon dat te gedetailleerd en te sterk voorgestructureerd is, zou hierbij belemmerend kunnen werken.

Gezien het feit dat er ook reeds sjablonen bestaan voor de opmaak van de Reguleringsimpactanalyse (RIA) en de Memorie van Toelichting, verdient het eveneens aanbevelingen deze verschillende sets van richtlijnen op elkaar af te stemmen en de functies van de verschillende instrumenten duidelijk af te lijnen.

We concluderen dat een sjabloon op hoofdlijnen nuttig kan zijn. De verschillende rubrieken zouden kunnen aangeven welk soort informatie het document moet bevatten, maar mogen niet te specifiek of te detaillistisch beschreven worden. Ze moeten ruimte laten voor flexibiliteit en maatwerk in functie van het bewuste beleidsprobleem. We pleiten bovendien voor een goede afstemming op reeds bestaande sjablonen voor documenten zoals de RIA en de Memorie van Toelichting.

### **Transparantie over het procesverloop**

In zijn advies van 1 juni 2011 achtte de SERV het aangewezen dat zowel in groen- als in witboeken informatie opgenomen wordt over het afgelegde en het geplande totstandkomings- en consultatieproces (SERV, 01.06.2011). Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt immers dat een transparant proces het publieke vertrouwen in consultaties kan versterken. Het laat onder meer toe de representativiteit van de geleverde adviezen in te schatten (Popelier, 2010, p. 46).

Via onze inhoudsanalyse stelden we vast dat de meeste documenten inderdaad een overzicht schetsen van de reeds genomen en nog te nemen stappen in het beslissings- en consultatieproces, al merkten we belangrijke verschillen op in de uitgebreidheid en de gedetailleerdheid van de geboden informatie. Uit onze survey bleek bovendien dat de betrokken actoren over het algemeen een beperkt zicht hebben op wie in het proces geconsulteerd werd en wat hun input was.

We raden daarom aan om grotere transparantie te creëren door in groen- en witboeken en conceptnota's nog systematischer informatie op te nemen over het afgelegde en het geplande totstandkomings- en consultatieproces, en over de actoren die daarbij betrokken werden.

Daarbij aansluitend, maar op een iets hoger niveau, verdient het ook aanbeveling om, zoals de SERV reeds in haar advies van 1 juni 2011 voorstelde, de voorgenomen of lopende opmaak van een groen- of witboek op te nemen in de regelgevingsagenda's. Dit laat strategische adviesraden, het parlement en andere belanghebbende actoren toe om te anticiperen op eventuele beleidsinitiatieven van de Vlaamse regering en om hun eigen werking hierop af te stemmen.

Het nieuwe sjabloon van de regelgevingsagenda 2.0 biedt in feite reeds een kapstok om de voorgenomen of lopende opmaak van een groen- of witboek, conceptnota of pre-RIA op te nemen in de regelgevingsagenda's. We raden dan ook aan om optimaal gebruik te maken van dit sjabloon.

# Bibliografie

## ARTIKELS, RAPPORTEN EN BOEKEN

Abelson, J. e.a. (2003). Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science & Medicine*, 57(2), pp. 239-251.

Armstrong, K. A. (2002). Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance. *European Law Journal*, 8(1), pp. 102-132.

Atkinson, R. (2002). The White Paper on European Governance: Implications for Urban Policy. *European Planning Studies*, 10(6), 781-792.

Birrell, R. (1977). Immigration and Unemployment: The implications of the Green Paper on Immigration Policies and Australia's Population. *The Australian Quarterly*, 49(4), pp. 36-49.

Boedeltje, M. & De Graaf, L. (2004). *Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*. Paper voor het politicologenetmaal, 26 en 27 mei 2004, Antwerpen.

Bossens, N., Van Damme, J., & Brans, M. (2014). *Beleidsadvisering in de Vlaamse overheid: Een analyse van de organisatie van de Vlaamse beleidsadvisering en een verkenning van mogelijkheden voor optimalisering*. Leuven: SBOV.

Boussauw, K. & Boelens, L. (2013). Inclusief proces of beleidsmarketing? Het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. In S. Reniers e.a.(Reds.), *Planning is niet waarde-n-loos: gebundelde papers en bijdragen aan de PlanDag 2013* (pp. 277-286). Antwerpen.

Bradbury, J. (2007). The Blair government's white papers on British devolution: a review of Scotland's parliament and a voice for Wales. *Regional & Federal Studies*, 7(3), pp. 115-133.

Clements, B. (1998). The impact of convergence on regulatory policy in Europe. *Telecommunications Policy*, 22(3), pp. 197-205.

Coombs, H.C. (1994). From Curtin to Keating. The 1945 and 1994 white papers on employment: a better environment for human and economic diversity? A discussion paper. Darwin: Australian National University.

Cornips, J. (2008). *Invloed in interactie. Een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen*. Enschede: Printpartners

Cosma, H. A. & Whish, R. (2003). Soft Law in the Field of EU Competition Policy. *European Business Law Review*, 14(1), pp. 25-56.

Davidson, R., Hunt, K. & Kitzinger, J. (2003). 'Radical blueprint for social change'? Media representations of New Labour's policies on public health. *Sociology of Health & Illness*, 25(6), pp. 532-552.

De Peuter B. en Pattyn V. (2010). Evaluatie van interbestuurlijk beleid via de beleidstheoriegedreven benadering. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 15 (3), pp. 18-28.

Dero-Bugny, D. (2005). Le livre vert de la Commission Européenne. *Revue trimestrielle de droit Européen*, 41(1), pp. 81-104.

Doerr (1973). *The Role of White Papers in the Policy-Making Process: The Experience of the Government of Canada* [Licentiaatsthesis]. Ottawa: Carleton University, 414 p.

Dreyfuss, M. & Patt, A. (2012). The European Commission White Paper on adaptation: appraising its strategic success as an instrument of soft law. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global change*, 17(8), pp. 849-863.

Fobé, E., Brans, M., Vancoppenolle, D., & Van Damme, J. (2009). *Het nieuwe strategische adviesstelsel in Vlaanderen: Een verbeteringsgerichte procesanalyse*. Leuven: SBOV.

Froud, J. e.a. (1996). Stakeholder economy? From utility privatization to new labour. *Capital & Class*, 60, p. 119 - 133.

Guillarmod (red.), *L'avenir du libre-échange en Europe: vers un espace économique européen?* (pp. 132-133). Zurich : Schultess Polygraphischer Verlag.

Hawkins, F. (1975). Canada's Green Paper on Immigration Policy. *International Migration Review*, 9(2), pp. 237-249.

Hewitt, A. & Killick, T. (1998). The 1975 and 1997 white papers compared: enriched vision, depleted policies? *Journal of International Development*, 19, pp. 185-194.

Hodge, I. (2010). Comments And Debates The Rural White Papers in Great Britain. *Journal of Environmental Planning and Management*, 40(3), pp. 375-404.

Hogg, W. (2004). Plus ça change: Continuity, change and culture in foreign policy white papers. *International Journal*, 59(3), pp. 521-536.

Jones, R. & Thomas, L. (2005). The 2003 UK Government Higher Education White Paper: a critical assessment of its implications for the access and widening participation agenda. *Journal of Education Policy*, 20(5), 615-630.

Jordan, G. (1977). Grey Papers. *Political Quarterly*, 48, pp. 30-43.

Grindle, M. & Thomas, J.W. (1991). *Public choices and Policy Change: The political economy of reform in developing countries*. Baltimore/London: The John Hopkins University Press.

Kuper, B. (1994). The Green and White Papers of the European Union: the Apparent Goal of Reduced Social Benefits. *Journal of European Social Policy*, 4(2), pp. 129-137.

Langan, M. (1990). Community care in the 1990's: the community care White Paper: 'Caring for People'. *Critical Social Policy*, 1990 (10), pp. 58-70.

Macho, G. (2013). Article 11: Participative Democracy. In H. Blanke & S. Mangiameli (red.), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* (pp. 449-465). Heidelberg: Springer.

Michaud, N. & Tremblay, S. (2006). Les livres blancs en matière de politique étrangère: Epistémologie et perspectives analytiques. *Etudes internationales*, 37(1), pp. 7-33.

Morris, P. (2012). Pick 'n' mix, select and project; policy borrowing and the quest for 'world class' schooling: an analysis of the 2010 schools White Paper. *Journal of Education Policy*, 27(1), pp. 89-107.

Nossal, K. R. (2006). Les objectifs politiques des examens de politique étrangère : Étude comparée de l'Australie et du Canada. *Études internationales*, 37(1), pp. 57-69.

O'Hagan, E. (2004). Too soft to handle? A reflection on soft law in Europe and accession states. *Journal of European Integration*, 26(4), pp. 379-403.

OESO (2003). *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2009). *Indicators of Regulatory Management Systems*. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2010). *Better regulation in Europe: Belgium*. Parijs: OECD Publishing.

Partners+Pröpper (2008). *Inspraak Nieuwe Stijl beproefd. Onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl*. Vught: Raad van Toezicht van het Inspraakpunt Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Pemberton, J. (1973). British official publications. Oxford, New York: Pergamon Press.

Pérès, C. (2011). Réponse au Livre Vert de la Commission. *Revue des contrats*.

Popelier, P., Van Aeken, K., Meuwese, A. & Van Humbeeck, P. (2010). Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van consultatie van belanghebbenden. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid.

Pröpper, I., & Steenbeek, D.A. (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders* (tweede druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Race, D. G. (2007). A tale of two White papers: Policy documents as indicators of trends in UK services. *Journal of Intellectual Disabilities*, 11(1), pp. 83-103.

Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemma's in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4, pp. 155-169.

Schmitz, G. J. (2006). Les livres blancs sur la politique étrangère et le rôle du Parlement du Canada : Un paradoxe qui n'est cependant pas sans potentiel. *Études internationales*, 37(1), pp. 91-120.



Schmitz, G. S. (1982). Mechanisms for Public Participation at a Normative Planning Level in Canada. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 8(4), pp. 561-572.

Silkin, A. (1973). Green Papers and Changing Methods of Consultation in British Government. *Public Administration*, 51, pp. 427-448.

Snyder, F. (1994). Soft Law and Institutional Practice in the European Community. In S.S. Martin (red.), *The Construction of Europe* (pp. 197-225). Kluwer Academic Publishers.

Thurer, D. (1990). The Role of Soft Law in the Actual Process of European Integration. In O. Jacot-

Trubek, D.M. & Trubek, L.G. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination. *European Law Journal*, 11(3), pp. 343-364.

Van Damme, J. (2012). *Interactief beleid. Een analyse van organisatie en resultaten van interactieve planning in twee Vlaamse 'hot spots' (2007-2012)* [Licentiaatsthesis]. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, 310 p.

Van Humbeeck, P. (2010). *Anders en beter consulteren: een prioriteit voor het Vlaamse wetgevingsbeleid. Working paper*. Interuniversitair Centrum voor Wetgeving.

Van Humbeeck, P. (2011). *Werken met wit- en groenboeken: analyse van beleid, ervaringen en praktijk. Working paper*. Interuniversitair Centrum voor Wetgeving.

Wilson, D. (1999). Exploring the limits of public participation in local government. *Parliamentary Affairs*, 52 (2), p. 246-259.

Young, S.E. (2000). « By Command of Her Majesty » : An introduction to the Command Papers of the United Kingdom. *Law Library Journal*, 92(1), pp. 81-90.

## DOCUMENTEN

Bourgeois, G. (23.10.2009). *Beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014*. Brussel : Vlaams Parlement.

Bourgeois, G. (16.10.2015). *Beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid 2015-2016*. Brussel: Vlaams Parlement.

Europese Commissie (2014). 'Roadmaps'. Beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned\\_ia/planned\\_ia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm).

SERV (01.06.2011). *Advies Wit- en groenboeken*. Brussel: SERV.

SERV & Vlabest (02.2011). *Advies Strategisch beleidskader kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014*. Brussel: SERV & Vlabest.

Vlaamse Overheid - Dienst Wetsmatiging (2012a). *Consultatiecode. Stappenplan voor publieke raadpleging bij de voorbereiding van regelgeving*. Brussel: Vlaamse Overheid.

Vlaamse Overheid - Dienst Wetsmatiging (2012b). *Leidraad voor de opmaak van een Reguleringsimpactanalyse (RIA)*. Brussel: Vlaamse Overheid.

Vlaamse Overheid - Dienst Wetsmatiging (2015). *Regelgevingsagenda*. [<https://www.bestuurszaken.be/regelgevingsagenda>].

Vlaams parlement (12.01.2011). *Voorstel van de heer Jan Peumans tot wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement, wat de nota's van de Vlaamse Regering en de conceptnota's voor nieuwe regelgeving betreft*. Brussel: Vlaams Parlement.

Vlaams Parlement (24.06.2011). *Gedachtewisseling over het advies 'Wit- en groenboeken' van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen*. Brussel: Vlaams Parlement.

Vlaams Parlement (02.02.2012). *Voorstel van resolutie betreffende het gebruik van groen- en witboeken*. Brussel: Vlaams Parlement.

Vlaamse Regering (18.11.2011). *Nota aan de Vlaamse Regering (VR 2011 1811 DOC.1140/1BIS): Naar een Vlaamse regelgevingsagenda 2.0 en hervorming van de cellen Wetskwaliteit*. Brussel: Vlaamse Regering.

Vlaamse Regering (2012). *Omzendbrief VR 2012/11*. Brussel: Vlaamse Regering.

Vlaamse Regering (2014). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*. Brussel: Vlaamse Regering.

Vlaamse Regering (24.10.2014). *Beleidsnota 2014-2019 Algemeen Regeringsbeleid (VR 2014 2410 MED.0421/1)*. Brussel: Vlaamse Regering

#### OVERZICHT BELANGRIJKSTE DOCUMENTATIE VOOR CASESTUDIES

- INTERNE STAATSHERVORMING

##### Groen- en witboek

Vlaamse Regering (07.2010). *Groenboek Interne Staatshervorming*. Brussel: Vlaamse Regering.

Vlaamse Regering (08.04.2011). *Witboek Interne Staatshervorming*. Brussel: Vlaamse Regering.

##### Beleidsdocumenten

Vlaamse Regering (07.2009). *Regeerakkoord 2009-2014: 'Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden'*. Brussel: Vlaamse Regering.

Bourgeois, G. (11.2009). *Beleidsnota 2009-2014: 'Binnenlands bestuur'*. Brussel: Vlaamse Regering.

##### Mededelingen en nota's aan de Vlaamse Regering

Bourgeois, G. (26.02.2010). *Mededeling aan de Vlaamse Regering (VR 2010 2602 MED.0093): 'Interne Staatshervorming - Plan van aanpak - Opstart sectorale inventarisatie en formuleren van voorstellen'*. Brussel: Vlaamse Regering.

Bourgeois, G. (23.07.2010). *Nota aan de Vlaamse Regering (VR 2010 2307 NOTA): 'Interne staatshervorming - voorstel groenboek en verdere aanpak'*. Brussel: Vlaamse Regering.

##### Info en documentatie beschikbaar via webpagina's van het ABB

Agentschap Binnenlands Bestuur (08.04.2011). *Totstandkoming Witboek*. [<http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staatshervorming/totstandkoming-witboek>].

Agentschap Binnenlands Bestuur (08.04.2011). *Inventarisatie en consultatie*. [<http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staatshervorming/inventarisatie-en-consultatie>].

+ documenten beschikbaar via deze webpagina

- Sectorale inventarisatie van interbestuurlijke processen door het CAG
- Doorbraken voorgesteld door de VVSG; de VVP; het CAG
- Verslagen van hoorzittingen in het Vlaams Parlement

Agentschap Binnenlands Bestuur (08.04.2011). *Groenboek Interne Staatshervorming*. [<http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staatshervorming/groenboek-interne-staatshervorming>].

Agentschap Binnenlands Bestuur (08.04.2011). *Overleg en advies*. [<http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staatshervorming/overleg-en-advies>].

+ documenten beschikbaar via deze webpagina

- Amendementen van VVSG en VVP op het Groenboek
- Adviezen van (sector)organisaties en adviesorganen
- Repliek op de adviezen van (sector)organisaties en adviesorganen
- Verslagen van hoorzittingen in het Vlaams Parlement

Agentschap Binnenlands Bestuur (08.04.2011). *Witboek*. [<http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staatshervorming/witboek>].

#### Andere documenten

De Ceuninck, K., & Vlabest (2014). *Evaluatie Interne Staatshervorming*. Brussel: Vlabest.

Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (04.10.2010). *Advies over het Groenboek Interne Staatshervorming*. Brussel: Vlabest.

Vlaamse Regering (2010). *Repliek op de adviezen van (sector)organisaties en adviesorganen*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse Regering (2010). *Standpunt Vlaamse regering op amendementen*. Brussel: Vlaamse Regering.

#### Interviews & e-mails

Beleidsambtenaar van het Agentschap Binnenlands Bestuur (Brussel, 12.11.2015). *Groenboek & Witboek Interne Staatshervorming* [Interview met W. Frees].

Vertegenwoordiger van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (Brussel, 27.10.2012). *Groenboek & Witboek Interne Staatshervorming* [Interview met W. Frees].

Vertegenwoordiger van een belangenvereniging (Brussel, 12.11.2012). *Groenboek & Witboek Interne Staatshervorming* [Interview met W. Frees].

Vertegenwoordiger van de parlementaire commissie voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur. (16.11.2015). *Groenboek & Witboek Interne Staatshervorming* [E-mail aan W. Frees].

- ZESDE STAATSHERVORMING

#### Groenboek

Vlaams Parlement (16.09.2013). *Groenboek Zesde Staatshervorming*. Brussel: Vlaams Parlement.

#### Beleidsdocumenten

Vlaamse Regering (22.07.2014). *Regeerakkoord 2014-2019: 'Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan'*. Brussel: Vlaamse Regering.

#### Nota's aan de minister-president van de Vlaamse Regering

Ruebens, M. (15.02.2012). *Nota aan de minister-president van de Vlaamse Regering: 'Inventarisatie impact zesde staatshervorming'*. Brussel: Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid.

Ruebens, M. (16.09.2013). *Covernota DAR: 'Groenboek implementatie zesde staatshervorming'*. Brussel: Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid.

#### Info en documentatie beschikbaar via webpagina's van de Vlaamse overheid

Departement Kanselarij en Bestuur (2014). *Zesde Staatshervorming*. [<https://www.bestuurszaken.be/zesde-staatshervorming>].

Vlaamse overheid (2014). *Staatshervorming*. [<http://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/staatshervorming/staatshervorming>].

#### Andere documenten

Departement Bestuurszaken (05.2013). *De zesde staatshervorming. De administratieve voorbereiding binnen de Vlaamse overheid*. Brussel: Departement Bestuurszaken.

Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (02.2012). *Inventarisatie impact zesde staatshervorming*. Brussel: Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid.

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (21.11.2012). *SERV-akkoord op hoofdlijnen over de uitvoering van de 6<sup>e</sup> Staatshervorming in Vlaanderen*. Brussel: SERV.

Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin (25.04.2013). *Bijdrage aan het Groenboek Staatshervorming*. Brussel: SAR WGG.

Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin (26.06.2014). *Advies Groenboek Zesde Staatshervorming*. Brussel: SAR WGG.

Verslag namens de Commissie WVG: 'Nota van de Vlaamse Regering - Groenboek Zesde Staatshervorming - Gedachtewisseling'. *Parlementaire stukken van het Vlaams Parlement 2013-2014, stuk 2185 - nr. 7*.

Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (03.05.2012). *Zesde staatshervorming biedt veel kansen mits goede procesaanpak*. Brussel: Vlabest.

#### Interviews

Beleidsambtenaar van het Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (Brussel, 01.04.2015). *Groenboek Zesde Staatshervorming* [Interview met C. De Meyer].

Beleidsambtenaar van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Brussel, 13.04.2015). *Groenboek Zesde Staatshervorming* [Interview met C. De Meyer].

Vertegenwoordiger van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (Brussel, 09.04.2015). *Groenboek Zesde Staatshervorming* [Interview met C. De Meyer].

Vertegenwoordiger van de parlementaire commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Brussel, 05.05.2015). *Groenboek Zesde Staatshervorming* [Interview met C. De Meyer].

# Bijlagen

## Bijlage 1: Inventaris groen- en witboeken, conceptnota's en varianten

Uitgebracht door de Vlaamse regering, 2009-2014

**Legende**  
(VP) = ingediend in het Vlaams Parlement  
(n.g.) = niet teruggevonden  
[Doris] = teruggevonden in DORIS-databank  
Overige documenten werden online teruggevonden.

### 1. Groen- en witboeken

|    | Titel                                                                                                  | Datum <sup>99</sup> | Initiatiefnemer |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------|
| 1. | Groenboek Ruimte                                                                                       | 05/2012             | Muyters         |
| 2. | A) Groenboek Nieuw Industrieel Beleid <sup>100</sup> (VP)*<br>B) Witboek Nieuw Industrieel Beleid (VP) | 10/2010<br>05/2011  | Peeters         |
| 3. | A) Groenboek Interne Staatshervorming (VP)<br>B) Witboek Interne Staatshervorming (VP)                 | 07/2010<br>04/2011  | Bourgeois       |
| 4. | Groenboek Zesde Staatshervorming (VP)                                                                  | 09/2013             | Peeters         |

### 2. Conceptnota's

|     | Titel                                                                                                     | Datum              | Initiatiefnemer(s)                    |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| 5.  | Perspectief 2020                                                                                          | 07/2010(?)         | Vandeuren                             |
| 6.  | Persoonsvolgende financiering                                                                             | 05/2013            | Vandeuren                             |
| 7.  | Multifunctionele centra                                                                                   | 10/2011            | (Vandeuren)                           |
| 8.  | Werk maken van werk in de zorgsector                                                                      | 07/2013            | Vandeuren                             |
| 9.  | Groepen van assistentiewoningen (n.g.)                                                                    | 02/2011(?)         | Vandeuren                             |
| 10. | Proefproject werknemersstatuut onthaalouders [Doris]                                                      | 02/2014            | Vandeuren                             |
| 11. | Provinciale taakstelling WVG (n.g.)                                                                       | 02/2012            | Vandeuren                             |
| 12. | Werklastnorm voor consultants hulpverlening Jongerenwelzijn (n.g.)                                        | 09/2013            | Vandeuren                             |
| 13. | Flanders Care / Vlaanderen Medisch Centrum (WVG + EWI)                                                    | 01/2010            | Vandeuren<br>Lieten<br>Peeters        |
| 14. | Afsprakenkader Wonen-Welzijn (WVG + RWO)                                                                  | 06/2010            | V. d. Bossche<br>Vandeuren            |
| 15. | (A) Van arbeidszorg naar geïntegreerd beleidskader (WVG + WSE)<br>(B) W <sup>2</sup> -decreet (WVG + WSE) | 07/2011<br>06/2013 | Vandeuren<br>V. d. Bossche<br>Muyters |
| 16. | Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (WVG + BZ) [Doris]                                              | 07/2012            | Bourgeois<br>Vandeuren                |

<sup>99</sup> Datum van goedkeuring door de Vlaamse Regering. Indien deze datum onbekend was, werd de datum gebruikt die op het gevonden document vermeld staat.

<sup>100</sup> Geeft aanleiding tot aantal conceptnota's, zoals strategische transformatiesteun.

|     |                                                                                                                                                                    |                               |                                   |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| 17. | (A) Inhoudelijke vernieuwing deeltijds kunstonderwijs: Kunst verandert<br>(B) Inhoudelijke vernieuwing deeltijds kunstonderwijs: 2 <sup>e</sup> nota               | 03/2011<br>10/2012            | Smet                              |
| 18. | Capaciteitsmiddelen 2013 (VP)                                                                                                                                      | 01/2013                       | Smet                              |
| 19. | Samen taalgrenzen verleggen (VP)                                                                                                                                   | 07/2011                       | Smet                              |
| 20. | Besturen in het leerplichtonderwijs: scholengroepen                                                                                                                | 05/2013                       | Smet                              |
| 21. | Nieuwe aanpak Aanmoedigingsfonds                                                                                                                                   | 07/2013                       | Smet                              |
| 22. | Stelsel kwaliteitszorg en accreditatie hoger onderwijs                                                                                                             | 07/2011                       | Smet                              |
| 23. | Geïntegreerd kwaliteitszorgkader beroepskwalificerende trajecten (n.g.)                                                                                            | 07/2012                       | Smet                              |
| 24. | Opleidingsaanbod islamitische theologie en godsdienstwetenschappen (n.g.)                                                                                          | 07/2013                       | Smet                              |
| 25. | (A) Cultuureducatie: Goeien in cultuur (OV + CJSJ) (VP)<br>(B) Cultuureducatie: Doorgroeien in cultuur (OV + CJSJ) (VP)                                            | 01/2012<br>07/2013            | Schauvliege<br>Smet               |
| 26. | Mediawijsheid (OV + CJSJ) (VP)                                                                                                                                     | 05/2012                       | Lieten<br>Smet                    |
| 27. | Maatwerk bij collectieve inschakeling                                                                                                                              | 10/2011                       | V. d. Bossche                     |
| 28. | Loopbaanondersteuning bij werkenden (n.g.)                                                                                                                         | 07/2012                       | Muyters                           |
| 29. | A) Vlaams Strategisch Spoorbeleid: eerste versie (n.g.)<br>B) Vlaamse Spoorstrategie: definitieve conceptnota                                                      | 12/2011<br>02/2013            | Crevits                           |
| 30. | Aanpak waterbergend vermogen - signaalgebieden (MOW + LNE + RWO) <sup>101</sup>                                                                                    | 03/2013                       | Crevits<br>Schauvliege<br>Muyters |
| 31. | Nieuw erfgoedinstrumentarium [Doris]                                                                                                                               | 12/2011                       | Bourgeois                         |
| 32. | A) Onroerend erfgoeddecreet (VP)<br>B) Uitvoeringsbesluit onroerend erfgoed (VP)                                                                                   | 07/2010<br>01/2013            | Bourgeois                         |
| 33. | Integratie plan MER (RWO + LNE) [Doris]                                                                                                                            | 11/2013                       | Schauvliege<br>Muyters            |
| 34. | Toekomst Vlaamse parochiekerk (RWO + BZ) (VP)                                                                                                                      | 06/2011                       | Bourgeois                         |
| 35. | Terreinen voor hinderlijke sporten (RWO + CJSJ) [Doris]                                                                                                            | 11/2013                       | Muyters                           |
| 36. | A) Startnota unieke omgevingsvergunning (RWO + LNE)<br>B) Invoering van de omgevingsvergunning (RWO + LNE)<br>C) Handhaving Omgevingsvergunning (RWO + LNE) (n.g.) | 07/2011<br>12/2011<br>07/2013 | Schauvliege<br>Muyters            |
| 37. | Plan van aanpak bedreigde bossen (LNE + RWO)                                                                                                                       | 01/2014                       | Schauvliege<br>Muyters            |
| 38. | A) Voorbereidingstraject Vlaams Klimaatbeleidsplan<br>B) Vlaams Klimaatsbeleidsplan 2013-2020                                                                      | 07/2011<br>02/2013            | Schauvliege                       |
| 39. | Stavaza voorbereiding Vlaams Mitigatieplan 2013-2020                                                                                                               | 07/2012                       | Schauvliege                       |
| 40. | Evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet                                                                                                                         | 07/2012                       | Schauvliege                       |
| 41. | Slimme meters [Doris]                                                                                                                                              | 06/2012                       | V. d. Bossche                     |
| 42. | Harmonisering van bestaande compenserende vergoedingen (LNE + MOW + RWO) (n.g.)                                                                                    | 12/2013                       | Crevits<br>Schauvliege<br>Muyters |
| 43. | Afwegingskader inzet instrumenten voor inrichting, verwerving en beheer (n.g.)                                                                                     | 12/2013                       | Schauvliege                       |
| 44. | Procedureregels voor de opmaak van inrichtingsnota's (n.g.)                                                                                                        | 12/2013                       | Schauvliege                       |

<sup>101</sup> Kortetermijnactie van groenboek Ruimte



|     |                                                                                                    |         |                                         |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------------------------------------|
| 45. | Implementatie van de Europese verordening trans-Europese energie-infrastructuur (LNE + RWO) (n.g.) | 06/2013 | V. d. Bossche<br>Schauvliege<br>Muyters |
| 46. | Plan van aanpak wateroverlast Denderbekken (n.g.) (RWO + LNE + MOW)                                | 05/2012 | Crevits<br>Schauvliege<br>Muyters       |
| 47. | Realisatie van windturbineprojecten (n.g.)                                                         | 07/2011 | V. d. Bossche                           |
| 48. | Innovatiecentrum Vlaanderen (VP)                                                                   | 05/2011 | Lieten                                  |
| 49. | Bankenplan (VP)                                                                                    | 12/2012 | Peeters                                 |
| 50. | Slimme specialisatiestrategie clusterbeleid                                                        | 03/2013 | Peeters<br>Lieten                       |
| 51. | Strategische innovatieplatformen [Doris]                                                           | 01/2014 | Lieten                                  |
| 52. | Strategische transformatiesteun [Doris]                                                            | 07/2012 | Peeters                                 |
| 53. | Monitoring van Wetenschap en innovatie [n.g.]                                                      | 11/2013 | Lieten                                  |
| 54. | Flankerend beleid open ruimte in het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel (n.g.)                 | 12/2011 | Peeters<br>Schauvliege                  |
| 55. | Integratie en inburgering (VP)                                                                     | 07/2011 | Bourgeois                               |
| 56. | Stadsprogramma's                                                                                   | 06/2013 | V. d. Bossche                           |
| 57. | Beperking van entiteiten                                                                           | 09/2013 | Lieten<br>Bourgeois                     |
| 58. | Open Data                                                                                          | 09/2011 | Bourgeois                               |
| 59. | Vastgoedbeleid Vlaamse overheid                                                                    | 07/2013 | Bourgeois                               |
| 60. | Nieuwe aanstellingsprocedure provinciegouverneurs (VP)                                             | 11/2013 | Bourgeois                               |
| 61. | Deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector (VP)                                              | 07/2012 | Bourgeois                               |
| 62. | Bijsturing HR-instrumentarium voor topkader (n.g.)                                                 | 02/2014 | Bourgeois                               |
| 63. | Rationalisatie van de Management Ondersteunende Functies (n.g.)                                    | 07/2013 | Bourgeois                               |
| 64. | Krachtlijnen van het e-governmentbeleid tussen verschillende overheden (n.g.)                      | 04/2014 | Bourgeois                               |
| 65. | Voorkomen van fraude of misbruiken bij overheidsopdrachten (n.g.)                                  | 01/2014 | Bourgeois                               |
| 66. | DAB Informatie Vlaanderen (n.g.)                                                                   | 07/2011 | Bourgeois                               |
| 67. | Vernieuwing Kunstendecreet (VP)                                                                    | 03/2013 | Schauvliege                             |
| 68. | Hernieuwde werking van De Brakke Grond (VP)                                                        | 03/2013 | Schauvliege                             |
| 69. | Actieplan Gezond Sporten (VP)                                                                      | 06/2012 | Muyters                                 |
| 70. | G-sport in Vlaanderen                                                                              | 03/2012 | Muyters                                 |
| 71. | Opvolger van de Gordel (i.s.m. DAR) [Doris]                                                        | 02/2013 | Bourgeois<br>Muyters                    |
| 72. | Gemeenschappelijk Landbouwbeleid                                                                   | 12/2013 | Peeters                                 |
| 73. | Vlaams-Brussels Mediaplatform                                                                      | 12/2012 | Smet                                    |
| 74. | Oprichting van een advies- en participatieraad handicap [Doris]                                    | 07/2013 | Smet                                    |
| 75. | Versterken en verdiepen van VIA [Doris]                                                            | 07/2011 | Peeters                                 |
| 76. | Automatisch toekenning sociale rechten (n.g.)                                                      | 01/2013 | Lieten                                  |

### **3. Varianten (visienota, discussienota, discussietekst, oriëntatienota)**

|     |                                              |         |           |
|-----|----------------------------------------------|---------|-----------|
| 77. | Visienota decreet kinderopvang               | 07/2010 | Vandeuren |
| 78. | Visienota Vlaamse sociale bescherming (n.g.) | 05/2010 | Vandeuren |
| 79. | Discussienota Programmatie Ouderenbeleid     | 03/2011 | Vandeuren |
| 80. | Discussienota geïntegreerd EVC-beleid        | 07/2012 | Smet      |

|     |                                                                                                             |                        |                                   |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| 81. | Oriëntatienota hervorming secundair onderwijs                                                               | 09/2010                | Smet                              |
| 82. | <b>A)</b> Discussietekst loopbaanpact versie 1 (n.g.)<br><b>B)</b> Discussietekst loopbaanpact versie 2     | 03/2012(?)<br>07/2012  | Smet                              |
| 83. | Visienota versnelling investeringsprojecten (BZ + RWO + LNE + MOW + DAR)                                    | 10/2010                | Crevits<br>Muyters<br>Schauvliege |
| 84. | Visienota Wonen in Vlaanderen in 2050                                                                       | 09/2012                | V. d. Bossche                     |
| 85. | Discussienota herziening decreet varende erfgoed                                                            | 03/2013                | Bourgeois                         |
| 86. | Procesnota Ruimtelijke Economie                                                                             | 12/2010                | Peeters                           |
| 87. | <b>A)</b> Startnota Winkelen in Vlaanderen (RWO + EWI)<br><b>B)</b> Nota Winkelen in Vlaanderen (RWO + EWI) | 07/2010<br>12/2012     | Peeters<br>Muyters                |
| 88. | Visienota VRT in het Vlaamse medialandschap (VP)                                                            | 12/2010 <sup>102</sup> | Lieten                            |

---

<sup>102</sup> Datum waarop nota is uitgebracht/niet van goedkeuring door VR (want onbekend)

## Bijlage 2: Selectie van documenten voor inhoudsanalyse

De documenten die onderworpen werden aan een inhoudsanalyse zijn de volgende:

### Groenboeken

|                                                                                  |                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Beleidsplan Ruimte Vlaanderen - Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool? | + achtergronddocumentatie <sup>103</sup>                              |
| Een nieuw industrieel beleid voor Vlaanderen                                     |                                                                       |
| Interne Staatshervorming                                                         | + achtergronddocumentatie <sup>104</sup>                              |
| Zesde Staatshervorming                                                           | + bijlagen <sup>105</sup><br>+ achtergronddocumentatie <sup>106</sup> |

<sup>103</sup> Pagina 4 van het Groenboek leert ons dat er een achtergronddocument bestaat dat informatieve elementen bevat die mee de basis hebben gevormd voor het Groenboek. Dit document is terug te vinden op de webpagina <http://www.beleidsplanruimte.be/> als *Bijlage bij het groenboek: 'Trends en uitdagingen'*. Op diezelfde webpagina vinden we verder nog deze twee documenten:

- Nota aan de leden van de Vlaamse Regering (VR 2012 0405 DOC.0416/1)
- Beslissing Vlaamse Regering 4/5/2012 (VR PV 2012/15 - punt 0035)

Deze drie documenten worden mee in rekening genomen bij de inhoudsanalyse. We maken hierbij een onderscheid tussen de inhoud van het eigenlijke Groenboek en de inhoud van de achtergronddocumenten.

<sup>104</sup> De website <http://binnenland.vlaanderen.be/bestuurlijke-organisatie/interne-staatshervorming> bevat aanvullende informatie bij het Groenboek en het Witboek, m.n. over de totstandkoming van beide documenten. Op diezelfde website vinden we verder nog deze twee documenten:

- Nota aan de Vlaamse Regering 23/7/2010
- Mededeling aan de Vlaamse Regering (VR 2010 2602 MED.0093)

Deze informatie wordt mee in rekening genomen bij de inhoudsanalyse. We maken hierbij een onderscheid tussen de inhoud van het eigenlijke Groenboek/Witboek en de inhoud van de achtergronddocumentatie.

<sup>105</sup> Het Groenboek bevat uitgebreide bijlagen. Deze bijlagen maken integraal deel uit van het Groenboek.

<sup>106</sup> Het Groenboek Zesde Staatshervorming bestaat uit verschillende delen en hoofdstukken, die elk een verschillend (deel van een) beleidsveld behandelen. Voor deze inhoudsanalyse hebben we ons beperkt tot twee sub-cases, nl. 'Hoofdstuk 1 - Gezinsbijslagen' van 'Deel 3 - Gezinsbeleid' en 'Hoofdstuk 2 - Woonfiscaliteit' van 'Deel 5 - Woonbeleid'.

## Witboeken

|                                              |                                          |
|----------------------------------------------|------------------------------------------|
| Een nieuw industrieel beleid voor Vlaanderen |                                          |
| Interne Staatshervorming                     | + achtergronddocumentatie <sup>107</sup> |

## Conceptnota's

|                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Financiering werking hogescholen en universiteiten: nieuwe aanpak Aanmoedigingsfonds                                                                                                             |
| Mediawijsheid                                                                                                                                                                                    |
| Decreet Maatwerk in het kader van collectieve inschakeling                                                                                                                                       |
| De invoering van de omgevingsvergunning                                                                                                                                                          |
| Omvorming van de strategische investerings- en opleidingssteun (SIOS) naar strategische transformatiesteun (STS)                                                                                 |
| Integratie en Inburgering                                                                                                                                                                        |
| Op weg naar een nieuw recreatief, sportief, familiaal, toeristisch en cultureel evenement in de Vlaamse Rand rond Brussel - Bouwstenen voor een opvolger voor De Gordel, nieuwe stijl vanaf 2013 |

## Andere varianten

|                                                                         |                                          |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Visienota - Versnellen van investeringsprojecten                        |                                          |
| Discussienota - Naar een geïntegreerd EVC-beleid                        |                                          |
| Visienota - Wonen in Vlaanderen 2050: klijtlijnen van een toekomstvisie | + achtergronddocumentatie <sup>108</sup> |

Behalve de eigenlijke boeken en nota's hebben we voor de inhoudsanalyse ook een aantal documenten in rekening genomen die we zouden kunnen labelen als 'achtergronddocumenten'. In deze achtergronddocumenten staat vaak aanvullende uitleg of informatie over de planning van het beslissings- en consultatieproces, de probleemanalyse, de beleidscontext, etc.

<sup>107</sup> Cf. Groenboek Interne Staatshervorming

<sup>108</sup> De website <https://www.wonenvlaanderen.be/woonbeleidsplan-vlaanderen> bevat aanvullende informatie bij de visienota, m.n. over het verloop van het opmaakproces. Op diezelfde website vinden we verder nog deze twee documenten:

- Procesnota - Woonbeleidsplan Vlaanderen
- Debatnota - Woonbeleidsplan Vlaanderen

Deze informatie wordt mee in rekening genomen bij de inhoudsanalyse. We maken hierbij een onderscheid tussen de inhoud van de eigenlijke visienota en de inhoud van de achtergronddocumentatie.

Deze achtergronddocumenten werden enkel meegenomen in de inhoudsanalyse wanneer zij expliciet aangeboden werden aan de burger, hetzij via een verwijzing in het boek of de nota, hetzij via een portaalwebsite. We zijn met andere woorden niet actief op zoek gegaan naar dergelijke achtergronddocumenten. We hebben ons beperkt tot wat expliciet aangeboden wordt aan individuele burgers.

Deze achtergronddocumenten worden onderworpen aan hun eigen inhoudsanalyse. Ze krijgen voor ieder relevant item dus een eigen kwalificatie, die losstaat van de kwalificatie voor het bijbehorende boek of de bijbehorende nota. Een aantal groen- en witboeken, zoals het Groenboek Zesde Staatshervorming, bevatten echter ook bijlagen. Deze bijlagen maken integraal deel uit van het Groenboek. Er wordt bijgevolg, en in tegenstelling tot wat het geval is voor de achtergronddocumenten, geen afzonderlijke kwalificatie toegekend voor de bijlagen.



### Bijlage 3: Operationalisering van de items van de inhoudsanalyse

| Item                           | Probleemanalyse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                   | Het document beschrijft het probleem, de eventuele omvang van het probleem en de eventuele oorzaken.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Voorbeelden                    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Vraag                          | Hoe uitgebreid wordt het probleem beschreven en geduid?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Operationalisering             | Hoeveel tekst is eraan gewijd? We bekijken dit in absolute termen, dus niet relatief t.o.v. de lengte van het document.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kwalificaties                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- O: niets</li> <li>- A: beperkt</li> <li>- B: gemiddeld</li> <li>- C: uitgebreid</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Toelichting                    | De kwalificatie 'C' komt niet overeen met een extern bepaalde absolute norm, maar met de 'hoogste waarneming'. M.a.w. de nota's die de probleemanalyse het meest uitgebreid beschrijven, krijgen de kwalificatie 'C'. De overige nota's worden hiermee vergeleken en krijgen aldus de kwalificatie 'O', 'A' of 'B'. De kwalificatie is dus relatief t.o.v. de 'best scorende' documenten voor het criterium in kwestie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De kwaliteit van de probleemanalyse is niet noodzakelijk afhankelijk van de hoeveelheid tekst die eraan gewijd is. Een lange probleemanalyse is m.a.w. niet noodzakelijk beter is dan een korte.</li> <li>- De probleemanalyse kan (deels) overlappen met de beoordeling van bestaande maatregelen</li> <li>- De probleemanalyse kan (deels) overlappen met de beschrijving van externe evoluties</li> <li>- Sommige materies lenen zich niet voor een probleemanalyse <ul style="list-style-type: none"> <li>o Bv. Groenboek Zesde Staatshervorming: Er is geen probleem, maar een <i>window of opportunity</i>. De overheveling van bevoegdheden creëert een <i>window of opportunity</i> om het systeem van gezinsbijslagen of woonfiscaliteit (op Vlaams niveau) te hervormen.</li> </ul> </li> <li>- De omvang van het probleem wordt vaak cijfermatig geduid. In sommige gevallen is dit echter niet mogelijk of niet van toepassing. Het ontbreken van cijfermatige duiding doet in deze gevallen geen afbreuk aan de kwaliteit van de probleemanalyse <ul style="list-style-type: none"> <li>o Bv. Conceptnota Nieuw Aanmoedigingsfonds</li> </ul> </li> </ul> |

|  |                                                                                                                                     |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bv. Conceptnota Integratie en Inburgering</li> <li>○ Bv. Conceptnota EVC-beleid</li> </ul> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| Item                           | Beleidscontext: bestaande maatregelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                   | Het document geeft een overzicht en beoordeling van de reeds bestaande maatregelen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Voorbeelden                    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Vraag                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Worden bestaande maatregelen enkel beschreven of worden ze ook beoordeeld in termen van hun merites of tekortkomingen? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bv. Werken de bestaande beleidsinstrumenten goed of niet?</li> <li>○ Bv. Wat zijn de tekortkomingen van de bestaande maatregelen?</li> </ul> </li> <li>- Hoe uitgebreid worden de bestaande maatregelen beschreven en beoordeeld?</li> </ul> |
| Operationalisering             | Hoeveel tekst is eraan gewijd? We bekijken dit in absolute termen, dus niet relatief t.o.v. de lengte van het boek of de nota.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Kwalificaties                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- O: niets</li> <li>- A: wel beschrijving, maar geen beoordeling van bestaande maatregelen, ongeacht de hoeveelheid tekst die eraan gewijd is</li> <li>- B: beschrijving en beoordeling van bestaande maatregelen; maar beknopt qua hoeveelheid tekst</li> <li>- C: beschrijving en beoordeling van bestaande maatregelen; uitgebreid qua hoeveelheid tekst</li> </ul>                                         |
| Toelichting                    | De kwalificatie 'C' komt niet overeen met een extern bepaalde absolute norm, maar met de 'hoogste waarneming'. M.a.w. de nota's die de bestaande maatregelen het meest uitgebreid beschrijven en beoordelen, krijgen de kwalificatie 'C'. De overige nota's worden hiermee vergeleken en krijgen aldus de kwalificatie 'O', 'A' of 'B'. De kwalificatie is dus relatief t.o.v. de 'best scorende' documenten voor het criterium in kwestie.           |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De beoordeling van bestaande maatregelen kan (deels) overlappen met de probleemanalyse. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bv. Conceptnota Nieuw Aanmoedigingsfonds: De huidige allocatiemethode voor het Aanmoedigingsfonds vertoont problemen waar deze conceptnota een oplossing voor probeert te zoeken. De probleemanalyse valt bijgevolg samen met de beschrijving</li> </ul> </li> </ul>        |



|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>en beoordeling van de bestaande maatregelen (pp. 1-3).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bv. Conceptnota Omgevingsvergunning: Probleem = het huidige systeem van afzonderlijke, maar gekoppelde vergunningen en bijhorende procedures leidt tot onnodige administratieve lasten en soms tot onredelijk lange termijnen, juridische procedures en rechtsonzekerheid. De probleemanalyse valt bijgevolg grotendeels samen met de beschrijving en beoordeling van de bestaande maatregelen (pp. 5-7/8)</li> </ul> |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| Item               | Beleidscontext: externe evoluties                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving       | Het document bespreekt externe evoluties en ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleidsprobleem.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Voorbeelden        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bv. evoluties op maatschappelijk niveau <ul style="list-style-type: none"> <li>○ bv. economische ontwikkelingen</li> <li>○ bv. demografische ontwikkelingen</li> <li>○ bv. ecologische ontwikkelingen</li> </ul> </li> <li>- Bv. evoluties op niveau van de federale overheid of de Europese Unie <ul style="list-style-type: none"> <li>○ bv. federaal beleid dat een impact heeft op Vlaams beleid</li> <li>○ bv. richtlijnen of verordeningen van de EU</li> <li>○ bv. rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU</li> </ul> </li> <li>- Bv. beleidsmatige ontwikkelingen in buurlanden</li> </ul> |
| Vraag              | Hoe uitgebreid worden externe evoluties beschreven?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Operationalisering | Hoeveel tekst is eraan gewijd? We bekijken dit in absolute termen, dus niet relatief t.o.v. de lengte van het boek of de nota.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Kwalificaties      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- O: niets</li> <li>- A: beperkt</li> <li>- B: gemiddeld</li> <li>- C: uitgebreid</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Toelichting        | De kwalificatie 'C' komt niet overeen met een extern bepaalde absolute norm, maar met de 'hoogste waarneming'. M.a.w. de nota's die externe evoluties het meest uitgebreid beschrijven, krijgen de kwalificatie 'C'. De overige nota's worden hiermee vergeleken en krijgen aldus de kwalificatie 'O', 'A' of 'B'. De kwalificatie is dus relatief t.o.v. de 'best scorende' documenten voor het criterium in kwestie.                                                                                                                                                                                                                             |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De beschrijving van externe evoluties kan (deels) overlappen met de probleemanalyse. <ul style="list-style-type: none"> <li>o Bv. Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen: Probleem = Het ruimtelijke beleid moet oplossingen aanreiken om de ruimtelijke impact van een aantal maatschappelijke uitdagingen (bevolkingsgroei, klimaatverandering, energievraagstuk, economische concurrentie, etc.) op te vangen.</li> </ul> </li> </ul> |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| Item                           | Beleidsopties: meerdere beleidsopties                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                   | Het document stelt systematisch verschillende beleidsopties naast elkaar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Voorbeelden                    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Vraag                          | Stelt het document verschillende beleidsopties naast elkaar?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Operationalisering             | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Kwalificaties                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- J: Ja</li> <li>- N: Nee</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Toelichting                    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- In de meeste documenten wordt een bepaalde beleidsvisie naar voren geschoven, eventueel aangevuld met een samenhangend pakket van concrete maatregelen om die visie te operationaliseren. Er worden bijgevolg geen alternatieve beleidsopties naast elkaar geplaatst.</li> <li>- Enkel in het Groenboek Zesde Staatshervorming worden systematisch verschillende beleidsopties naast elkaar geplaatst.</li> </ul> |

| Item               | Beleidsopties: inschatting van effecten                                                                                                                                                        |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving       | Het document maakt een systematische inschatting van de effecten van de beleidsopties. Het document weegt de voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties systematisch tegen elkaar af. |
| Voorbeelden        | /                                                                                                                                                                                              |
| Vraag              | Maakt het document een systematische inschatting van de effecten van de beleidsopties? Weegt het document de voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties systematisch tegen elkaar af? |
| Operationalisering | /                                                                                                                                                                                              |
| Kwalificaties      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- J: Ja</li> <li>- N: Nee</li> </ul>                                                                                                                    |
| Toelichting        | /                                                                                                                                                                                              |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deze vraag is in eerste instantie van toepassing op de documenten waarin verschillende beleidsopties naast elkaar geplaatst worden.</li> <li>- Er zijn echter ook enkele documenten waar we geen juxtapositie van verschillende beleidsopties aantreffen, maar waar desondanks toch een inschatting van voor- en nadelen van de voorgestelde beleidsvisie en bijbehorende acties wordt gegeven. <ul style="list-style-type: none"> <li>o Bv. Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen</li> <li>o Bv. Groen- en Witboek Interne Staatshervorming</li> </ul> </li> </ul> |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| Item                           | Standpunt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                   | Het document neemt al dan niet een standpunt in over de te kiezen beleidsoptie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Voorbeelden                    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Vragen                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Neemt het document al dan niet een standpunt in over de te kiezen beleidsoptie?</li> <li>- Indien er een standpunt wordt ingenomen over de te verkiezen beleidsoptie: wat is de status van het voorstel?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Operationalisering             | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Kwalificaties                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al dan niet standpunt? <ul style="list-style-type: none"> <li>o J: Ja, er wordt een standpunt ingenomen</li> <li>o N: Nee, er wordt geen standpunt ingenomen</li> </ul> </li> <li>- Status van het voorstel? <ul style="list-style-type: none"> <li>o 0: geen beslist beleid</li> <li>o ?: onduidelijk wat de status van het voorstel is</li> <li>o 1: beslist beleid</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                   |
| Toelichting                    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is slechts één document waarin zeer duidelijk geen standpunt wordt ingenomen. Dat is het Groenboek Zesde Staatshervorming. In dit groenboek worden verschillende beleidsopties naast elkaar geplaatst en afgewogen, zonder dat er een voorkeur wordt uitgesproken.</li> <li>- In de overige documenten wordt er steeds een visie voorgesteld, meestal aangevuld met een pakket van concrete acties om die visie te operationaliseren. In deze gevallen wordt er dus duidelijk een standpunt ingenomen over de te</li> </ul> |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>verkiezen beleidsoptie. Er worden immers geen alternatieve beleidsopties opgesomd.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ondanks het feit dat er in deze gevallen een duidelijke voorkeur is voor de voorgestelde beleidsvisie en aanpak, is het echter nog geen uitgemaakte zaak wat de status van dat voorstel is: betreft het beleid dat reeds vaststaat of is er nog marge voor discussie? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Soms wordt expliciet gesteld dat het document een discussiedocument is en dat de beschreven visie geen beslist beleid is.</li> <li>o Soms blijkt duidelijk uit de bewoordingen dat het standpunt wel degelijk beslist beleid is.</li> <li>o Soms kan uit de bewoordingen niet uitgemaakt worden wat de status van het voorstel is.</li> </ul> </li> </ul> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| Item               | Standpunt / strategie: Visie / krijtlijnen / principes                                                        |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving       | Het document bevat een beschrijving van visie / krijtlijnen / principes voor het nieuw te ontwikkelen beleid  |
| Voorbeelden        | /                                                                                                             |
| Vraag              | Bevat het document een beschrijving van visie / krijtlijnen / principes voor het nieuw te ontwikkelen beleid? |
| Operationalisering | /                                                                                                             |
| Kwalificaties      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- J: Ja</li> <li>- N: Nee</li> </ul>                                   |
| Toelichting        | /                                                                                                             |
| Vaststellingen     | /                                                                                                             |

| Item                           | Standpunt / strategie: Acties / actieplannen                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                   | Het document bevat een beschrijving van concrete acties / actieplannen                                                                                                                                                                                          |
| Voorbeelden                    | /                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Vraag                          | Bevat het document een beschrijving van concrete acties / actieplannen?                                                                                                                                                                                         |
| Operationalisering             | /                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Kwalificaties                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- J: Ja</li> <li>- N: Nee</li> </ul>                                                                                                                                                                                     |
| Toelichting                    | /                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <p>De mate van abstractie / 'concreetheid' van de acties varieert</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bv. de acties in het Witboek Nieuw Industrieel Beleid zijn concreter dan de acties vermeld in het Groenboek Nieuw Industrieel Beleid.</li> </ul> |

| Item               | Standpunt / strategie: Ontwerp regelgeving    |
|--------------------|-----------------------------------------------|
| Beschrijving       | Het document bevat ontwerpen van regelgeving. |
| Voorbeelden        | /                                             |
| Vraag              | Bevat het document ontwerpen van regelgeving? |
| Operationalisering | /                                             |
| Kwalificaties      | - J: Ja<br>- N: Nee                           |
| Toelichting        | /                                             |
| Vaststellingen     | /                                             |

| Item                           | Standpunt / strategie: Middelen                                                                                                                                               |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                   | Het document beschrijft de toewijzing van middelen aan bepaalde acties.                                                                                                       |
| Voorbeelden                    | /                                                                                                                                                                             |
| Vraag                          | Beschrijft het document de toewijzing van middelen aan bepaalde acties?                                                                                                       |
| Operationalisering             | /                                                                                                                                                                             |
| Kwalificaties                  | - J: Ja<br>- N: Nee                                                                                                                                                           |
| Toelichting                    | /                                                                                                                                                                             |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | - Groenboek en Witboek Nieuw Industrieel Beleid: er wordt slechts aan één van de vele acties een budget toegekend. Ook in dit geval hebben we de kwalificatie 'ja' toegekend. |

| Item               | Doelbepaling                                                                |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving       | Het document beschrijft (een) strategische doelstelling(en).                |
| Voorbeelden        | /                                                                           |
| Vraag              | Beschrijft het document een strategisch doel / strategische doelstellingen? |
| Operationalisering | /                                                                           |
| Kwalificaties      | - J: Ja<br>- N: Nee                                                         |
| Toelichting        | /                                                                           |
| Vaststellingen     | /                                                                           |

| Item         | Doelbepaling: expliciete indicatie van termijn                                                                 |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving | Het document expliciteert de termijn waarop het/de strategische doel/doelstellingen bereikt zou moeten worden. |
| Voorbeelden  | /                                                                                                              |

|                    |                                                                                                                     |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vraag              | Expliciteert het document de termijn waarop het/de strategische doel/doelstellingen bereikt zou(den) moeten worden? |
| Operationalisering | /                                                                                                                   |
| Kwalificaties      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- J: Ja</li> <li>- N: Nee</li> </ul>                                         |
| Toelichting        | Wanneer het document geen strategische doelstellingen vermeld, geldt eveneens de kwalificatie 'Nee'.                |
| Vaststellingen     | /                                                                                                                   |

| Item               | Doelbepaling: termijn                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving       | Het/De strategische doel/doelstellingen zou(den) bereikt moeten worden op korte / lange termijn                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Voorbeelden        | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Vraag              | Op welke termijn zou(den) het/de strategische doel/doelstellingen bereikt moeten worden volgens het document?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Operationalisering | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Kwalificaties      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- KT: korte termijn (binnen diezelfde legislatuur)</li> <li>- LT: lange termijn (ten vroegste tijdens de eerstvolgende legislatuur)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Toelichting        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sommige documenten maken impliciet of expliciet een onderscheid tussen strategische doelstellingen en operationele doelstellingen. Bv. Om een LT strategische doelstelling te realiseren, kan het nodig zijn om reeds op korte termijn concrete acties te ondernemen (operationele doelstellingen). Het einddoel bevindt zich echter op lange termijn. Bij de beoordeling van de termijn van de doelbepaling kijken we uitsluitend naar de strategische doelstelling(en).</li> <li>- Strategische doelstellingen die nog binnen diezelfde legislatuur bereikt zouden moeten worden, beschouwen we als korte termijn doelstellingen. Strategische doelstellingen die ten vroegste tijdens de eerstvolgende legislatuur bereikt zouden moeten worden, beschouwen we als lange termijn doelstellingen.</li> <li>- Wanneer de termijn van de doelbepaling niet geëxpliciteerd wordt, wordt de case gekwalificeerd met een '?'.</li> </ul> |
| Vaststellingen     | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

| Item                           | Onderbouwing: praktijkgegevens                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                   | Het document maakt gebruik van praktijkgegevens om de probleemstelling & oplossingen te staven                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Voorbeelden                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoringsgegevens</li> <li>- Concrete cases</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Vraag                          | Hoe grondig zijn de probleemstelling en/of de oplossingen onderbouwd met praktijkgegevens?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Operationalisering             | Hoeveel tekst is eraan gewijd? We bekijken dit in absolute termen, dus niet relatief t.o.v. de lengte van het document.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Kwalificaties                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- O: niets</li> <li>- A: beperkt</li> <li>- B: gemiddeld</li> <li>- C: uitgebreid</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Toelichting                    | De kwalificatie 'C' komt niet overeen met een extern bepaalde absolute norm, maar met de 'hoogste waarneming'. M.a.w. de nota's die het meest uitgebreid refereren aan praktijkgegevens om hun probleemstelling en/of oplossingen te onderbouwen, krijgen de kwalificatie 'C'. De overige nota's worden hiermee vergeleken en krijgen aldus de kwalificatie 'O', 'A' of 'B'. De kwalificatie is dus relatief t.o.v. de 'best scorende' documenten voor het criterium in kwestie. |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cijfergegevens afkomstig van wetenschappelijk onderzoek kunnen eveneens gekwalificeerd worden als monitoringsgegevens, en dus als praktijkgegevens. De grens is soms niet duidelijk te trekken.</li> <li>- Het type praktijkgegevens dat veruit het vaakst voorkomt zijn monitoringsgegevens. Er wordt slechts zeer uitzonderlijk verwezen naar concrete cases. Dit gebeurt bv. in de Visienota Wonen Vlaanderen 2050.</li> </ul>       |

| Item               | Onderbouwing: wetenschappelijk onderzoek                                                                                  |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving       | Het document maakt gebruik van bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek om de probleemstelling & oplossingen te staven. |
| Voorbeelden        | /                                                                                                                         |
| Vraag              | Hoe grondig zijn de probleemstelling en/of de oplossingen onderbouwd met bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek?      |
| Operationalisering | Hoeveel tekst is eraan gewijd? We bekijken dit in absolute termen, dus niet relatief t.o.v. de lengte van het document.   |
| Kwalificaties      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- O: niets</li> <li>- A: beperkt</li> <li>- B: gemiddeld</li> </ul>                |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | - C: uitgebreid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Toelichting                    | De kwalificatie 'C' komt niet overeen met een extern bepaalde absolute norm, maar met de 'hoogste waarneming'. M.a.w. de nota's die het meest uitgebreid refereren aan bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek om hun probleemstelling en/of oplossingen te onderbouwen, krijgen de kwalificatie 'C'. De overige nota's worden hiermee vergeleken en krijgen aldus de kwalificatie 'O', 'A' of 'B'. De kwalificatie is dus relatief t.o.v. de 'best scorende' documenten voor het criterium in kwestie.                                                                                                                                                                                         |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cijfergegevens afkomstig van wetenschappelijk onderzoek kunnen eveneens gekwalificeerd worden als monitoringsgegevens, en dus als praktijkgegevens. De grens is soms niet duidelijk te trekken.</li> <li>- Wanneer er verwezen wordt naar wetenschappelijk onderzoek, maar zonder bronvermelding, beschouwen we dit toch als 'onderbouwing met bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek'. We vertrouwen op de oprechtheid van de opstellers van de documenten.</li> <li>- Evaluatieonderzoek uitgevoerd door consultancybureaus wordt eveneens beschouwd als onderzoeksgebaseerde evidence (bv. Conceptnota Strategische Transformatiesteun)</li> </ul> |

| Item                        | Onderbouwing: standpunten van stakeholders                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                | Het document maakt gebruik van standpunten van stakeholders om de probleemstelling & oplossingen te staven.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Voorbeelden                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adviezen van adviesraden</li> <li>- Aanbevelingen van belangenverenigingen</li> <li>- Bevindingen uit burgerbevragingen en publieksmomenten</li> <li>- Bevindingen uit consultaties met stakeholders</li> </ul>                                                                                                                                    |
| Vragen & operationalisering | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwantiteit I: Hoe grondig zijn de probleemstelling en/of de oplossingen onderbouwd met standpunten van stakeholders? Hoeveel tekst is eraan gewijd? We bekijken dit in absolute termen, dus niet relatief t.o.v. de lengte van het document.</li> <li>- Kwantiteit II: Naar hoeveel verschillende bronnen van advies wordt er verwezen?</li> </ul> |
| Kwalificaties               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwantiteit I <ul style="list-style-type: none"> <li>o O: niets</li> <li>o A: beperkt</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                        |



|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ B: gemiddeld</li> <li>○ C: uitgebreid</li> <li>- Kwantiteit II <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Een natuurlijk getal</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Toelichting                    | De kwalificatie 'C' komt niet overeen met een extern bepaalde absolute norm, maar met de 'hoogste waarneming'. M.a.w. de nota's die het meest uitgebreid refereren aan standpunten van stakeholders om hun probleemstelling en/of oplossingen te onderbouwen, krijgen de kwalificatie 'C'. De overige nota's worden hiermee vergeleken en krijgen aldus de kwalificatie 'O', 'A' of 'B'. De kwalificatie is dus relatief t.o.v. de 'best scorende' documenten voor het criterium in kwestie.                                                                                                                |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanbevelingen van expertgroepen categoriseren we eveneens als 'onderbouwing met standpunten van stakeholders', ook indien de expertgroep in kwestie (hoofdzakelijk) bestaat uit academici (bv. Conceptnota Nieuw Aanmoedigingsfonds)</li> <li>- In sommige nota's wordt enkel kort verwezen naar de adviezen, aanbevelingen of burgermomenten die men gebruikt heeft als onderbouwing. In andere nota's worden de adviezen, aanbevelingen en/of bevindingen echter ook substantieel beschreven. Dit verschil wordt gevat in het verschil in kwantiteit.</li> </ul> |

| Item                        | Procesplanning: VOOR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                | Het document bevat een overzicht van de reeds genomen stappen in het beslissings- en consultatieproces.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Voorbeelden                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het document verwijst naar het regeerakkoord / de beleidsnota / de beleidsbrief om aan te geven welke de klijntlijnen van het beleid zijn</li> <li>- Het document verwijst naar een ander(e), voorafgaand(e) groenboek / witboek / conceptnota / visienota</li> <li>- Het document verwijst naar consultaties met stakeholders (bv. via adviesraden, rondetafels, ...)</li> </ul>     |
| Vragen & operationalisering | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwantiteit: Hoe uitgebreid worden de reeds genomen stappen beschreven? Hoeveel tekst is eraan gewijd? We bekijken dit in absolute termen, dus niet relatief t.o.v. de lengte van het document.</li> <li>- Specificiteit: Hoe gedetailleerd is de informatie? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bv. Specificeert men welke stakeholders bevroegd werden?</li> </ul> </li> </ul> |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bv. Specificeert men wanneer de consultatiemomenten plaatsvonden?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Kwalificaties                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwantiteit <ul style="list-style-type: none"> <li>○ O: Niets</li> <li>○ A: Weinig</li> <li>○ B: Gemiddeld</li> <li>○ C: Uitgebreid</li> </ul> </li> <li>- Specificiteit <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 0: Vaag</li> <li>○ 1: Concreet</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                |
| Toelichting                    | De kwalificatie 'C' komt niet overeen met een extern bepaalde absolute norm, maar met de 'hoogste waarneming'. M.a.w. de nota's die het 'procesverloop: voor' het meest uitgebreid beschrijven, krijgen de kwalificatie 'C'. De overige nota's worden hiermee vergeleken en krijgen aldus de kwalificatie 'O', 'A' of 'B'. De kwalificatie is dus relatief t.o.v. de 'best scorende' documenten voor het criterium in kwestie. |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <p>Als het 'procesverloop: voor' slechts beperkt beschreven is, kan dit twee dingen betekenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is effectief niet veel vooraf gegaan aan het groenboek in termen van eerdere beslissings- of consultatiemomenten;</li> <li>- Of men heeft er niet te veel woorden aan willen spenderen.</li> </ul>                                                                              |

| Item               | O.b.v. consultaties?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving       | Er ging een actief consultatie- en interactieproces vooraf aan de publicatie van het document; en het document verwijst naar adviezen en/of standpunten die aldus ingewonnen werden.                                                                                                                                                                                                                               |
| Voorbeelden        | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Vragen             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vraag 1: Werd de publicatie van het document volgens de beschrijving van de 'procesplanning: voor' voorbereid door een actief consultatie- en interactieproces?</li> <li>- Vraag 2: Verwijst het document naar adviezen en/of standpunten van stakeholders die actief ingewonnen werden door de opstellers van het document n.a.v. de opmaak van het document?</li> </ul> |
| Operationalisering | <p>Voor het beantwoorden van Vraag 1 baseren we ons op het item 'Procesplanning: voor'.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indien het overzicht van de reeds genomen stappen gewag maakt van één of meerdere recente consultaties of interacties met stakeholders, leidt dit tot de kwalificatie 'Ja'.</li> </ul>                                                                                        |

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indien er geen overzicht is van de reeds genomen stappen in het beslissings- en consultatieproces, leidt dit tot de kwalificatie 'n.v.t.'.</li> <li>- Indien het overzicht van de reeds genomen stappen geen gewag maakt van recente consultaties of interacties met stakeholders, leidt dit tot de kwalificatie 'Nee'.</li> <li>- We spreken van 'recente' consultaties of interacties indien deze plaatsvonden maximaal 12 maanden voor de publicatie van het document.</li> </ul> <p>Voor het beantwoorden van Vraag 2 baseren we ons op het item 'Onderbouwing met standpunten van stakeholders'.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De bevindingen bij het item 'Onderbouwing met standpunten van stakeholders' tonen aan dat er in het merendeel van de documenten verwezen wordt naar aanbevelingen, adviezen of standpunten van stakeholders. Indien dit niet het geval is, leidt dit tot de kwalificatie 'n.v.t.'.</li> <li>- De adviezen waarnaar verwezen wordt, komen in veel gevallen tot stand omdat de opstellers van het document actief op zoek zijn gegaan naar feedback van stakeholders, door middel van consultatiegesprekken of vragen aan adviesraden. Indien dit voor minstens één van de adviezen in het bewuste document het geval is, leidt dit tot de kwalificatie 'Ja'.</li> <li>- Soms betreft het echter ook adviezen of aanbevelingen die niet tot stand kwamen op vraag van de opstellers van het document. Het is bijv. mogelijk dat de adviezen op initiatief van de stakeholders zelf geformuleerd werden, zonder dat de beleidsmakers er om vroegen, en/of dat de adviezen reeds geformuleerd werden geruime tijd voordat het opmaakproces van het document van start ging. Indien dit het geval is voor al de adviezen in één bepaald document, leidt dit tot de kwalificatie 'Nee'.</li> </ul> |
| Kwalificaties  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vraag 1 <ul style="list-style-type: none"> <li>o J: Ja</li> <li>o N: Nee</li> <li>o n.v.t.</li> </ul> </li> <li>- Vraag 2 <ul style="list-style-type: none"> <li>o J: Ja</li> <li>o N: Nee</li> <li>o n.v.t.</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Toelichting    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Vaststellingen | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

| Item                        | Procesplanning: NA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                | Het document bevat een overzicht van de nog te nemen stappen in het beslissings- en consultatieproces                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Voorbeelden                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er wordt aangegeven dat er nog overleg gepland wordt (bv. rondetafels, adviesvragen aan adviesraden, ...).</li> <li>- Er wordt aangegeven welke partners betrokken zullen worden.</li> <li>- Er wordt aangegeven welke timing men daarvoor voorziet.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                  |
| Vragen & operationalisering | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwantiteit: Hoe uitgebreid worden de nog te nemen stappen beschreven? Hoeveel tekst is eraan gewijd? We bekijken dit in absolute termen, dus niet relatief t.o.v. de lengte van het document.</li> <li>- Specificiteit: Hoe gedetailleerd is de informatie? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Bv. Specificeert men welke stakeholders betrokken zullen worden?</li> <li>o Bv. Specificeert men wanneer de consultatiemomenten zullen plaatsvinden?</li> </ul> </li> </ul> |
| Kwalificaties               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwantiteit <ul style="list-style-type: none"> <li>o O: Niets</li> <li>o A: Weinig</li> <li>o B: Gemiddeld</li> <li>o C: Uitgebreid</li> </ul> </li> <li>- Specificiteit <ul style="list-style-type: none"> <li>o 0: Vaag</li> <li>o 1: Concreet</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                           |
| Toelichting                 | De kwalificatie 'C' komt niet overeen met een extern bepaalde absolute norm, maar met de 'hoogste waarneming'. M.a.w. de nota's die het 'procesverloop: na' het meest uitgebreid beschrijven, krijgen de kwalificatie 'C'. De overige nota's worden hiermee vergeleken en krijgen aldus de kwalificatie 'O', 'A' of 'B'. De kwalificatie is dus relatief t.o.v. de 'best scorende' documenten voor het criterium in kwestie.                                                                                              |
| Vaststellingen/ Bedenkingen | Als de beschreven voorstellen reeds beslist beleid zijn, zal het 'procesverloop: na' niet ingaan op de nog te nemen stappen in het beslissings- en consultatieproces (die zijn er immers niet meer), maar op de te nemen stappen in de operationalisering/implementatie van het voorgestelde beleid. Bv. Witboek Interne Staatshervorming.                                                                                                                                                                                |

| Item         | Doel = reacties verzamelen                                                                   |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving | Het document expliciteert dat het de bedoeling is om reacties van stakeholders te verzamelen |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voorbeelden                    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Vraag                          | Expliciteert het document dat het de bedoeling is om reacties van stakeholders te verzamelen?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Operationalisering             | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Kwalificaties                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- J: Ja, expliciet</li> <li>- J*: Ja, impliciet</li> <li>- N: Nee, alleszins niet expliciet</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Toelichting                    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- In acht boeken en nota's worden stakeholders expliciet uitgenodigd om hun input te geven.</li> <li>- In vier nota's worden stakeholders niet expliciet uitgenodigd, maar uit de beschrijving van het 'procesverloop: na' blijkt wel dat er overleg met stakeholders gepland wordt (Conceptnota Nieuw Aanmoedigingsfonds, Conceptnota Opvolger van de Gordel, Discussienota EVC-beleid, Visienota Versnelling van investeringsprojecten (slechts voor enkele specifieke acties)). Dit vertaalt zich in de kwalificatie 'Ja, impliciet'.</li> <li>- In vijf boeken en nota's wordt niet expliciet aangegeven dat het de bedoeling is om reacties van stakeholders te verzamelen. Uit de beschrijving van het 'procesverloop: na' blijkt evenmin dat er overleg gepland wordt met stakeholders.</li> </ul> |

| Item                           | Financieel / budgettair engagement                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving                   | Het document stelt expliciet dat er geen financieel / budgettair engagement wordt aangegaan.                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Voorbeelden                    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Vraag                          | Stelt het document expliciet dat er geen financieel / budgettair engagement wordt aangegaan?                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Operationalisering             | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Kwalificaties                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 0: expliciet geen f/b engagement</li> <li>- ?: geen info: er wordt niets gezegd over financiële of budgettaire engagementen</li> <li>- 1: expliciet wel f/b engagement</li> </ul>                                                                                                                                                            |
| Toelichting                    | /                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Vaststellingen/<br>Bedenkingen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Slechts één van de groen- en witboeken stelt expliciet dat er geen f/b engagement wordt aangegaan (Groenboek Interne Staatshervorming: niet in het groenboek zelf maar in de nota aan de leden van de VR)</li> <li>- Van de concept- en visienota's zijn er vijf die expliciet stellen dat er geen f/b engagement wordt aangegaan</li> </ul> |

| Item               | Publicatie op de website van het Vlaamse Parlement                      |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving       | Het document werd gepubliceerd op de website van het Vlaams Parlement.  |
| Voorbeelden        | /                                                                       |
| Vraag              | Werd het document gepubliceerd op de website van het Vlaamse Parlement? |
| Operationalisering | /                                                                       |
| Kwalificaties      | - J: Ja<br>- N: Nee                                                     |
| Toelichting        | /                                                                       |
| Vaststellingen     | /                                                                       |

#### Bijlage 4: Resultaten van de inhoudsanalyse - Samenvattende tabel

[illegible]

